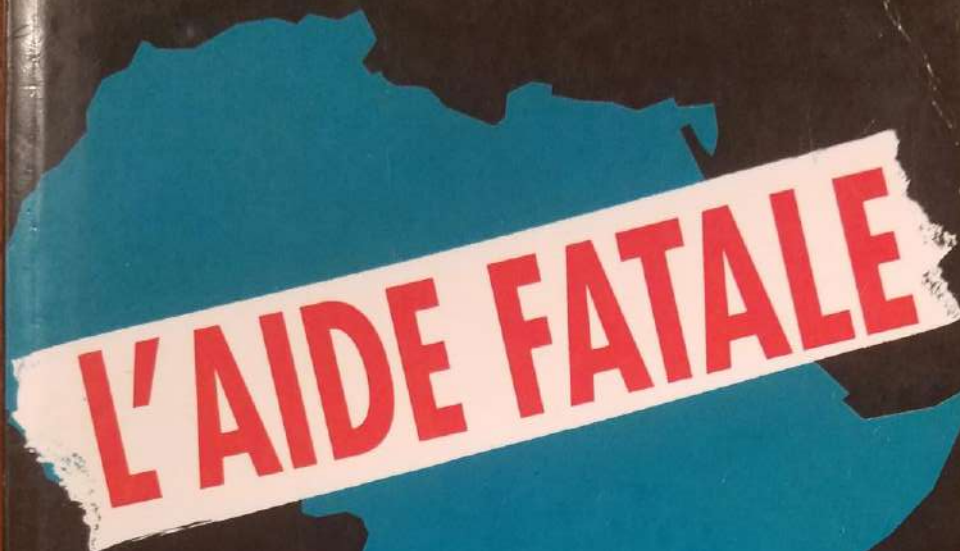


Dambisa Moyo



L'AIDE FATALE

Les ravages
d'une aide
inutile et
de nouvelles
solutions
pour l'Afrique

préface de
Niall Ferguson

JCLattès

VISIT...

LANZAROTE
Caliente.COM

Dambisa Moyo

L'AIDE FATALE

Les ravages d'une aide inutile et
de nouvelles solutions pour l'Afrique

Traduit de l'anglais par André Zavriew

JCLattès

Titre de l'édition originale
DEAD AID
publiée par Allen Lane,
une division de Penguin Group

ISBN : 978-2-7096-3360-4

© Dambisa Moyo, 2009.

Avant-propos © Niall Ferguson, 2009.

© 2009, éditions Jean-Claude Lattès pour la traduction française.

« À l'attention des Excellences et des officiels de l'Europe. Nous souffrons énormément en Afrique. Aidez-nous. Nous avons des problèmes en Afrique. Les droits des enfants n'existent pas. Nous avons la guerre, les maladies. Nous manquons de nourriture... Nous voulons étudier et nous vous demandons de nous y aider pour que nous puissions être comme vous en Afrique. »

Message trouvé sur les corps de deux adolescents guinéens, Yaguine Koita et Fodé Toukara, passagers clandestins découverts morts sur le train d'atterrissage d'un avion à destination de l'Europe.

À Peter Bauer

AVANT-PROPOS

par Niall Ferguson

Depuis longtemps, je trouve discutable, et même embarrassant que des Blancs, des non-Africains, pilotent pour une très large part le débat concernant les problèmes économiques de l'Afrique. Depuis les économistes (Paul Collier, William Easterly, Jeffrey Sachs), jusqu'aux stars du rock (Bono, Bob Geldof), on observe une colonisation de la discussion sur l'Afrique comparable à celle du continent africain un siècle plus tôt. Le fait que *L'Aide fatale* soit l'œuvre d'une femme noire d'Afrique n'est certainement pas la principale raison pour laquelle il faut lire ce livre, mais c'est quand même une bonne raison.

Née et élevée en Zambie, Dambisa Moyo est exceptionnellement qualifiée, tant par ses études universitaires que par son expérience professionnelle, pour traiter le sujet qu'elle a choisi. Sa formation d'économiste l'a conduite de la Banque mondiale à Harvard et à Oxford, où elle a obtenu son doctorat. Après l'université, elle est entrée chez Goldman Sachs, où depuis huit ans elle réussit brillamment ; elle vient d'être chargée de la stratégie

économique à l'échelle mondiale. Ce curriculum est impressionnant.

Et le livre ne l'est pas moins. Sans doute n'est-elle pas la première à critiquer les programmes occidentaux d'aide aux pays africains mais jamais le procès n'a été mené avec autant de rigueur et de conviction. Pourquoi, demande Moyo, la majorité des pays subsahariens « se débattent-ils dans un cycle sans fin de corruption, de maladies, de pauvreté et de dépendance », alors qu'ils ont reçu plus de 300 milliards de dollars au titre de l'assistance au développement depuis 1970 ? Selon elle, c'est précisément la cause de la pauvreté de l'Afrique. Malgré la conviction largement répandue en Occident que « les riches doivent secourir les pauvres et que la forme de ce secours doit être l'assistance », la réalité est que cette assistance a contribué à appauvrir les pauvres et à retarder la croissance. Pour citer sa formule saillante : « L'assistance a été et continue d'être, pour la plus grande partie du monde en développement, un total désastre sur le plan politique, économique et humanitaire. » En bref elle est, comme Karl Kraus le disait du freudisme, « la maladie dont elle prétend être le traitement ».

La corrélation proposée est assurément suggestive même si le lien de cause à effet peut se discuter. Au cours des trente dernières années, selon Moyo, les pays qui dépendent le plus de l'aide attestent une croissance annuelle moyenne de *moins* 2 %. Entre 1970 et 1998, quand le flux de l'aide à l'Afrique était à son maximum, le taux de la pauvreté des populations s'est accru de façon stupéfiante : il est passé de 11 % à 66 %.

Pourquoi ? L'intuition fondamentale de Moyo est que l'octroi de prêts à des conditions très favorables, et de subventions (il ne s'agit pas de secours d'urgence) a en Afrique des effets comparables à la possession de

ressources naturelles précieuses. C'est une sorte de malédiction, car ils encouragent la corruption et sont source de conflits tout en décourageant la libre entreprise.

Moyo rapporte quelques exemples célèbres de corruption alimentée par l'assistance. On estime qu'au cours de son règne désastreux Mobutu Sese Seko, le président du Zaïre, a volé une somme équivalente à la totalité de la dette extérieure de son pays, soit 5 milliards de dollars. Il venait d'obtenir un rabais sur les intérêts à verser quand il loua le Concorde pour que sa fille puisse se rendre à son mariage en Côte-d'Ivoire. D'après certaines estimations au moins 10 milliards de dollars – soit près de la moitié de l'aide étrangère versée à l'Afrique en 2003 – quittent le continent chaque année.

L'octroi de prêts et de subventions à des conditions relativement favorables encourage ce genre de pratiques tout autant que l'existence d'importants gisements de pétrole ou de riches mines de diamants. Habituellement adressée directement aux gouvernements, l'aide est facile à subtiliser et incite à tenter de mettre la main sur le gouvernement. Plus grave encore peut-être, l'afflux de l'aide risque de saper l'épargne et les investissements locaux. Moyo cite l'exemple d'un fabricant africain de moustiquaires amené à fermer boutique à cause d'organismes humanitaires bien intentionnés qui en distribuaient gratuitement.

Moyo propose, pour les économies africaines, quatre sources de financement exemptes des effets secondaires nuisibles imputables à l'assistance directe. En premier lieu les gouvernements africains devraient suivre l'exemple des marchés asiatiques émergents, c'est-à-dire approcher les marchés internationaux de capitaux (en ayant recours à l'émission d'obligations) et tirer parti des taux d'intérêt décroissants payés par les États emprunteurs

au cours de la dernière décennie. En second lieu, ils devraient encourager la politique chinoise d'investissements directs à grande échelle dans l'infrastructure (la Chine a investi 900 millions de dollars en Afrique en 2004, à comparer aux modestes 20 millions investis en 1975). En troisième lieu, ils devraient maintenir la pression pour que soit institué un marché authentiquement libre des produits de l'agriculture, ce qui implique que les États-Unis, l'Europe et le Japon renoncent aux subventions variées dont leurs fermiers bénéficient, et permettrait aux pays africains d'accroître la valeur de leurs exportations de produits alimentaires et matières premières. En quatrième lieu il leur convient d'encourager les intermédiaires financiers – en particulier de favoriser la diffusion des institutions de microfinance – sur le modèle de celles qui ont fleuri en Asie et en Amérique latine. Ils devraient également suivre le conseil d'un économiste péruvien, Hernando de Soto, et accorder aux habitants des bidonvilles des titres légaux sur leurs logements susceptibles de servir de caution. Enfin ils devraient veiller à rendre moins onéreux pour les travailleurs émigrés l'envoi de fonds à leur famille.

Dans *L'Aide fatale*, Dambisa Moyo ne prend pas de gants. « Dans un monde parfait, écrit-elle, ce dont les pays pauvres ont besoin, ce n'est pas d'une démocratie avec plusieurs partis, mais d'un dictateur bienveillant et décidé capable de faire aboutir les réformes nécessaires pour un démarrage économique. » En d'autres termes, organiser en toute hâte des élections avant d'engager la croissance économique est une recette sûre d'échec. Mais sa proposition la plus radicale est avancée sous forme de question. « Que se passerait-il, se demande-t-elle, si l'un après l'autre, chaque pays d'Afrique recevait un coup de

téléphone... pour l'informer que dans exactement cinq ans les robinets de l'assistance seront définitivement fermés ? »

La formule « thérapie de choc » a été discréditée en Europe de l'Est au cours des années 1990. Pourtant c'est bien une thérapie de choc que Dambisa Moyo voudrait administrer à sa patrie africaine. Elle peut paraître draconienne. Il vaut quand même la peine de se souvenir que, comme elle le souligne, « il y a trente ans seulement, le Malawi, le Burundi, et le Burkina Faso dépassaient la Chine sur la base du revenu par habitant ». Ce sont les investissements directs étrangers et la croissance rapide des exportations – et non l'aide – qui sont à la source du miracle économique chinois. L'Afrique doit profiter des leçons de l'Asie.

Les remèdes ici prescrits sont énergiques. Mais il n'échappera à aucun lecteur que Dambisa Moyo cherche avant tout à alléger et non à aggraver les épreuves des hommes de sa terre. Il s'agit ici d'un point de vue africain sur les problèmes économiques de l'Afrique. Le livre qui en résulte réussit à être à la fois réaliste et généreux. Pour ma part je ne souhaite qu'une chose en le refermant : que l'on nous donne plus de Moyo et moins de Bono.

PRÉFACE

En juillet 1970, la promotion de diplômés de l'université de Zambie à Lusaka comptait quatre-vingt-dix personnes, dont les premiers étudiants noirs diplômés (au nombre desquels dix jeunes femmes) ; mes parents en faisaient partie. Tous deux préparaient une licence – mon père en linguistique et ma mère en anglais. Ils appartenaient à des tribus différentes et venaient de régions différentes de l'Afrique coloniale. Mon père était le fils d'un mineur d'Afrique du Sud, ma mère la fille d'un homme qui devait plus tard se former au professorat. Ma mère et mon père ne parlaient pas la même langue et conversaient de préférence en anglais. Ils se rencontrèrent et se marièrent à l'université.

La Zambie (connue précédemment comme la Rhodésie du Nord) était indépendante, elle avait cessé d'être colonie britannique six ans plus tôt. L'excitation des esprits devant les perspectives qui s'offraient était partout sensible. En dépit des onze propositions de travail que, dès l'obtention de son diplôme, ma mère avait reçues (à l'époque les sociétés désiraient vivement employer des diplômés noirs) mon père souhaitait poursuivre ses études. On lui offrit une bourse à l'université de Californie

à Los Angeles ; peu de temps plus tard mes parents partirent pour l'Amérique. Leurs plans d'avenir étaient précis. Mon père devait parfaire son éducation (ma mère comptait ultérieurement obtenir un doctorat en Grande-Bretagne). Ensuite, ils retourneraient en Afrique.

En ces années 1970, l'identité africaine se vivait dans la fièvre. Beaucoup de nos nations venaient d'obtenir l'indépendance, d'où un sentiment profond de dignité, une grande fierté et de grands espoirs en l'avenir. Mes parents vécurent, travaillèrent et étudièrent en Amérique pendant huit ans. Quand mon père eut obtenu son doctorat en 1978, ils revinrent aussitôt en Zambie, convaincus que leur avenir et celui de leurs enfants se trouvaient dans leur patrie. Depuis, mes parents ne sont jamais repartis à l'étranger. Ils sont restés fidèles à leur conviction qu'ils pourraient aider leur pays – et dans une modeste mesure le continent africain – à acquérir une maturité à la fois économique et politique. Ma mère a fait sa carrière dans la banque (après avoir été la première Zambienne chargée de la gérance d'un établissement bancaire, elle est parvenue à la présidence de l'une des principales banques de Zambie). Mon père est resté attaché au monde universitaire mais il s'est occupé également d'émissions radio-phoniques et dirige une organisation anti-corruption.

J'ai passé en Zambie les années de ma formation. Après l'école primaire et secondaire, j'étudiais la chimie à l'université où dix-sept ans plus tôt mes parents s'étaient trouvés quand en juillet 1990 une tentative de coup d'État contre le président Kenneth Kaunda interrompit mes études. Les désordres furent de courte durée mais la fermeture de l'université et le renvoi des étudiants à la maison furent pour moi un déclic : je décidai de quitter la Zambie et, comme mon père, je partis pour les États-Unis avec une bourse, désireuse de parfaire là-bas mes études

supérieures. Comme mes parents, j'étais certaine de retourner au pays.

Je passai deux ans à la Banque mondiale à Washington, deux ans à Harvard pour mon master, et quatre années encore à Oxford pour y obtenir un doctorat en sciences économiques. Pendant mon séjour à l'étranger, il y eut des événements décisifs pour l'histoire de mon pays : le passage du parti unique à une démocratie multi-partis en 1991 (la Zambie fut la première colonie britannique en Afrique dont le président fut écarté du pouvoir par un vote et non par la violence), la transition de notre économie socialiste au capitalisme, l'arrivée tragique de l'épidémie de sida.

Malgré la force des liens familiaux et culturels qui me sollicitaient en Zambie, chaque fois que j'examinais le problème, mes perspectives d'épanouissement personnel là-bas me paraissaient se réduire. Je voyais de moins en moins de raisons pour retourner au pays, de plus en plus de raisons pour rester à l'étranger. Je ne pouvais pas m'empêcher de penser qu'il n'y avait pas chez moi de possibilités d'emploi correspondant à ma formation et à mon expérience. Sans doute des fonctions fort bien rémunérées étaient accessibles mais c'était dans le cadre d'une bureaucratie lourde et grinçante.

Ma meilleure amie prit une voie différente. Ayant atteint les plus hautes distinctions académiques dans les meilleures universités américaines, elle décida, malgré ce que lui dictait sa raison, malgré mes avertissements, de retourner au pays. Depuis trois ans elle apporte une contribution précieuse aux services sociaux de notre pays. Mais, aujourd'hui, elle s'apprête à quitter de nouveau la Zambie. Non qu'elle n'aime pas son travail, non qu'elle ne rende pas de grands services, mais comme beaucoup d'autres Africains éduqués vivant à l'étranger mais

dévorés du désir de rentrer chez eux, elle a le sentiment que son pays continue de se débattre dans un cycle apparemment sans fin de corruption, de maladie, de pauvreté et de dépendance. Elle se demande ce qui ne va pas.

Bien sûr l'Afrique n'est pas un pays unique, c'est un continent, un ensemble de plus de cinquante nations qui ont souvent une histoire très différente, et où vivent des peuples aussi disparates que peuvent l'être ceux de l'Amérique du Nord et de l'Asie du Sud-Est : les langues de communication, les cultures, les croyances religieuses témoignent aussi d'une grande variété.

Le Sénégal, ancienne colonie française, où il y eut une influence arabe et dont la population est principalement musulmane, est très différent du Malawi, ex-colonie britannique où le christianisme est la religion dominante. Et qu'est-ce que l'Angola et le Mozambique lusophones ont en commun avec l'Éthiopie qui n'a jamais été colonisée (la défaite des Italiens à la bataille de l'Adua, en 1898, a préservé l'indépendance de l'Éthiopie jusqu'à l'invasion italienne de 1935¹) ?

Du point de vue économique, à part le fait que tous deux exportent des produits bruts, le Kenya producteur de thé est structurellement très différent de la République démocratique du Congo, ancienne colonie belge, certes, grand exportateur de minéraux, mais où les poches d'emploi sont plus localisées. Et les problèmes de santé publique que connaît le Ghana (où le sida affecte 2,2 % de la population) sont sans commune mesure avec ceux du Swaziland où il semble que des villages entiers ont été rayés de la carte par les ravages de la maladie (elle affecte environ 26 % de la population – le chiffre était de 40 % en 2003).

Malheureusement, des liens étroits existent entre les nations sub-sahariennes. On ne les connaît que trop : le

degré atte
l'incidenc
caractère
performa
propensio
à la guer
rencontre
qu'à des
décideur
jours da
déchirée
maladies
d'enviro
dialecte
peu près
indigène
groupes
commun
gravité.
quent é
succès
sur le lo
comme

En co
aux ma
grandi
j'éprou
mienne.
nement
collecti
de ma
loppem
pourqu
visiblen

degré atteint par la pauvreté, l'extension de la corruption, l'incidence des maladies, le manque d'infrastructures, le caractère irrégulier (mais essentiellement indigent) de la performance économique, l'instabilité politique et la propension historique à la violence et aux désordres sinon à la guerre civile. Ce sont là des caractéristiques que l'on rencontre presque dans toutes les nations africaines, bien qu'à des degrés variables. Ce sont les problèmes que les décideurs et les gouvernements doivent affronter tous les jours dans le Tchad accablé par la misère, la Somalie déchirée par la guerre ou le Botswana rongé par les maladies. Que vous soyez en Zambie où une population d'environ dix millions de personnes parle soixante-douze dialectes différents ou bien dans le Zimbabwe voisin à peu près aussi peuplé mais dont la population africaine indigène peut se partager grossièrement en deux grands groupes tribaux (Shona et Ndebelé), les problèmes communs à l'Afrique sont réels et d'une incontestable gravité. Positif et négatif, chances et malchances s'imbriquent étroitement. Même là où existent des poches de succès économique, il vaut la peine de se souvenir que, sur le long terme, aucun pays en Afrique ne peut subsister comme un îlot de prospérité à part.

En ce qui me concerne, trouver une solution durable aux maux de l'Afrique est un objectif personnel. Ayant grandi dans un des pays les plus pauvres du monde, j'éprouve un désir très fort d'aider des familles comme la mienne, des familles qui continuent à souffrir quotidiennement des conséquences d'une faillite économique collective. Tout au long de ma vie professionnelle comme de ma vie d'étudiante, j'ai réfléchi à la question du développement des sociétés. Je me suis souvent demandé pourquoi, tandis que d'autres régions du tiers monde sont visiblement sur le chemin de la prospérité, mon continent

n'a pas réussi à s'y engager. Mon livre est le produit de mes réflexions durant des années.

Il est écrit pour les Africains, pour les décideurs des nations africaines et pour tous ceux qui en Occident et dans la communauté internationale souhaitent sincèrement voir l'Afrique progresser. Dans les pages qui suivent, j'offre mon analyse du processus qui nous a conduits à la situation actuelle et je propose d'autres approches pour parvenir à la croissance économique qui jusqu'à présent s'est toujours dérobée.

Si la thèse défendue dans ce livre est sujette à controverse, elle comporte un message d'importance. La vie de milliards d'êtres humains dépend de l'application de solutions correctes de financement aux problèmes des sociétés en développement. Après plus de cinq décennies de diagnostics erronés, il est temps de prendre le virage et de s'engager désormais sur une route plus ardue mais indiscutablement plus sûre. C'est un appel au changement.

INTRODUCTION

Nous vivons dans une culture de l'assistance.

Nous vivons dans une culture où ceux qui sont dans l'aisance approuvent pleinement – et cela non seulement intellectuellement mais de façon concrète, en ouvrant leur portefeuille – l'idée que c'est justice de faire l'aumône aux pauvres. Au cours des cinquante dernières années les pays riches ont transféré en Afrique plus de mille milliards de dollars sous forme d'aide au développement. Au cours de la seule dernière décennie, par le biais de Live 8, Make Poverty History, Millenium Development Goals, Millenium Challenge Account, la Commission pour l'Afrique, la réunion du G7 en 2005 (la liste n'est pas exhaustive), des millions de dollars chaque année ont été collectés dans les pays riches pour financer les organisations humanitaires en Afrique.

On nous persuade que c'est notre devoir. On nous accoste dans les rues, on nous harcèle dans les avions, des flots de lettres se déversent dans nos boîtes, des appels téléphoniques innombrables nous rappellent que nous avons un impératif moral : donner plus à ceux qui ont moins. Lors de la conférence travailliste de 2001 le Premier ministre britannique, Tony Blair, fit cette

remarque : « L'état présent de l'Afrique est un affront à la conscience du monde » et ajouta que l'Occident se devait d'accroître son aide car, compte tenu des problèmes multiples auxquels il était confronté, le continent africain n'avait bénéficié que d'une aide inadéquate¹.

Dans la sensibilité de tout homme de progrès on trouve le sentiment profond que, dans notre monde où toutes les certitudes morales ont été ébranlées, une idée reste sacrée, une conviction indiscutée, c'est que les riches doivent secourir les pauvres, et que la forme que ce secours doit prendre est l'assistance.

La pop culture a donné une impulsion considérable à ces conceptions erronées. L'aide fait partie intégrante de l'industrie du spectacle. Les personnalités des médias, les stars de cinéma, les légendes du rock épousent la cause avec enthousiasme, s'en font les plus ardents prosélytes, nous blâment de ne pas donner suffisamment, réprimandent les gouvernements de ne pas en faire assez – et les gouvernements, redoutant de devenir impopulaires et prêts à tout pour plaire, réagissent comme il convient. Bono assiste aux conférences au sommet sur l'aide au développement, et pour Tony Blair, Bob Geldof est – ce sont ses propres termes – « l'un des hommes que j'admire le plus ». L'aide internationale est devenue un bien culturel.

Des millions de gens sont prêts à défiler pour l'exiger. Les gouvernements sont jugés sur leur zèle à son service.

Mais les mille milliards de dollars – et plus – dépensés en assistance au développement au cours des décennies successives ont-ils amélioré le sort des peuples africains ? Non. En réalité, partout sur la planète, les bénéficiaires de cette aide ont vu leur condition empirer, et considérablement. L'aide a rendu plus pauvres les pauvres et a ralenti

la
pol
plu
I
rali
mil
auj
la
L'a
du
poli
C
lais
étai
fata
pem
Je
mer
étay
mod
tanc
pauv
la d
conti
ont p
et pr
corru
aggra
suppl
D'
Mais
propo
pemen
assura

la croissance. Il n'empêche : l'aide reste le pivot de la politique actuelle de développement et l'un des thèmes les plus populaires de notre époque.

La notion que l'aide peut remédier à la pauvreté généralisée et qu'elle a fait ses preuves est un pur mythe. Des millions de gens en Afrique sont plus pauvres aujourd'hui, à cause de l'aide internationale. La misère et la pauvreté n'ont pas diminué, elles se sont accrues. L'aide a été et continue d'être, pour la plus grande partie du monde en développement, un désastre total sur le plan politique, économique et humanitaire.

Comment cela est arrivé, comment le monde s'est laissé captiver par une idée qui paraissait si juste mais qui était en réalité si fausse, c'est le sujet de ce livre. *L'Aide fatale* est l'histoire de l'échec de la politique de développement de l'après-guerre.

Je compte procéder pas à pas, et réfuter successivement les hypothèses et les arguments qui ont servi à étayer la décision détestable qui fonde la politique moderne de développement, à savoir le choix de l'assistance comme solution optimale du problème de la pauvreté en Afrique. Les preuves sont impressionnantes, la démonstration indiscutable. Elle fait ressortir le contraste entre les pays qui ont rejeté la voie de l'aide et ont prospéré, et les autres, devenus dépendants de l'aide et pris au piège, entraînés dans un cercle vicieux de corruption, de distortion du marché et de pauvreté aggravée – avec comme conséquence le besoin d'une aide supplémentaire.

D'autres avant moi ont critiqué l'aide internationale. Mais le mythe de son efficacité persiste. *L'Aide fatale* propose un nouveau modèle de financement du développement à l'usage des pays les plus pauvres, un modèle assurant la croissance économique et promettant une

réduction significative de la pauvreté des pays africains. Point capital, il ne fait pas appel à l'assistance.

Mon livre n'est pas une invitation à désespérer. Bien au contraire. Il propose une autre route, une route qu'on a rarement empruntée en Afrique. Elle est plus dure, plus difficile, plus exigeante, mais en fin de compte elle conduit à la croissance, la prospérité et l'indépendance pour le continent. Il s'agit ici d'une solution au problème du développement sans recourir à l'assistance – et des raisons qui militent en sa faveur : car elle est juste, elle a fait ses preuves, et c'est la seule voie d'avenir pour les pays les plus pauvres de la planète.

I
LE MONDE DE L'AIDE

1.

Le mythe de l'aide

L'état de l'Afrique

Il y a dix ans, il était aisé de dresser un tableau sombre du continent africain. Les perspectives économiques étaient sinistres, la corruption en plein essor, le capital social affaibli, les régimes dictatoriaux au pouvoir, les infrastructures en ruine.

Au cours des cinq dernières années, sont apparus certains signes qui autorisent un léger optimisme. Beaucoup d'économies africaines ont affiché une croissance annuelle de 5 % environ et un certain nombre de pays ont procédé à des élections démocratiques.

Trois facteurs sont à l'origine du renouveau de l'Afrique.

Premièrement la hausse du prix des matières premières – pétrole, cuivre, or et produits alimentaires – dans ces dernières années a relancé les exportations africaines et accru le revenu issu de ces exportations. Ensuite, les pays africains ont tiré un bénéfice certain des politiques de marché instituées à la fin des années 1980. De ce fait, les fondamentaux macro-économiques du continent sont à la hausse (croissance en progrès, inflation en baisse,

politique monétaire et fiscale plus transparente, prudente et stable). De plus, en dépit des titres de journaux, les indicateurs sociaux enregistrent des améliorations notables dans certains pays. Au Kenya par exemple le taux de prévalence du sida est tombé de 15 % en 2001 à 6 % à la fin de 2006¹. En outre, il y a eu de sensibles avancées concrètes dans le domaine politique. Par exemple, sur les quarante-huit pays sub-sahariens, plus de 50 % organisent des élections régulières que l'on peut estimer libres et démocratiques². L'existence de ces élections et le déclin de la corruption apparente dans un certain nombre de pays (comme l'Angola, le Ghana, le Sénégal, l'Ouganda et même le Nigeria) laissent entrevoir un climat nettement plus encourageant pour les investissements.

Si vous ne prêtez foi qu'aux gros titres des médias, vous avez toute chance de ne pas avoir relevé quelques-uns des événements marquants qui ont jalonné le développement financier de l'Afrique.

Fondée en 1887, la Bourse de Johannesburg est le plus ancien marché boursier existant en Afrique sub-saharienne. Sa création a été suivie par celle de Bulawayo, dans l'ancienne colonie de Rhodésie, en 1896, puis par celle de Windhoek dans la Namibie d'aujourd'hui, en 1910³. Actuellement seize pays africains peuvent se vanter de disposer de marchés des valeurs fonctionnant dans des conditions satisfaisantes (Botswana, Cameroun, Ghana, Kenya, Malawi, île Maurice, Mozambique, Namibie, Nigeria, Ouganda, Afrique du Sud, Swaziland, Rwanda, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe). Ces marchés brassaient en 2008 des capitaux évalués à 200 milliards de dollars soit à peu près la moitié du PIB de la région.

S'il est vrai que la liquidité du marché – c'est-à-dire la facilité avec laquelle un investisseur peut acheter ou

vendre des actions – sur la plupart des Bourses africaines est relativement basse avec un taux de rotation annuelle de 6 % (à comparer avec une moyenne de 85 % dans les économies émergentes plus développées comme celles du Brésil, de la Russie, de l'Inde ou de la Chine), entre 2005 et 2006 cette liquidité, si on la mesure par la rotation des titres, a crû de plus de 50 %. Toutes choses égales d'ailleurs, elle devrait s'améliorer nettement dans un proche avenir⁴.

Au cours de trois de ces cinq années les marchés de valeurs africains se sont classés parmi ceux où il était le plus rentable d'investir, le rendement des actions proposées atteignant en moyenne 40 %. Des compagnies comme Zambef (l'une des plus grandes sociétés d'agro-industrie en Afrique : elle se consacre à la production, au traitement, et à la distribution en gros et au détail de viande de bœuf, de poulets, d'œufs, de lait et de produits laitiers) ont rapporté 150 % en dollars et en termes réels en 2007. Entre 2005 et début 2008 le secteur bancaire au Nigeria a rapporté environ 300 %.

Les marchés d'obligations africains se sont aussi remarquablement comportés. La dette locale a rapporté aux investisseurs 15 % en 2006 et 18 % en 2007. Au cours des cinq dernières années les primes de risque associées au crédit ont chuté en moyenne de 250 points de base. Ce qui signifie que, si un pays émet 100 millions de dollars de dette, il épargne environ deux millions et demi de dollars par an par rapport à la situation d'il y a cinq ans. Les investissements de l'African Private Equity ont une régularité de résultats reconnue : leur rendement s'élève à plus de 30 % au cours des dix dernières années.

En dépit de ces avancées importantes dans la sphère macro-économique et politique, le tableau d'ensemble de

l'Afrique, si l'on s'attache aux grandes tendances qui s'y dessinent, n'a rien de rassurant.

Avec un revenu quotidien moyen d'à peu près un dollar par habitant l'Afrique sub-saharienne reste la région la plus pauvre du globe⁵. Le revenu réel par habitant est aujourd'hui inférieur à ce qu'il était dans les années 1970, et nombre de pays africains sont en effet aussi pauvres qu'ils l'étaient il y a quarante ans. Plus de la moitié des 700 millions d'Africains ont moins d'un dollar par jour pour vivre et l'Afrique sub-saharienne a la proportion de pauvres la plus élevée au monde : 50 % des pauvres de la planète. De plus, alors que le nombre des habitants dans le monde et la proportion de la population mondiale vivant dans l'extrême pauvreté a chuté après 1980, la proportion de la population de l'Afrique sub-saharienne vivant dans une pauvreté abjecte a augmenté de près de 50 %. Entre 1981 et 2002 le nombre des habitants du continent vivant dans la pauvreté a presque doublé. En ce qui concerne l'avenir le rapport des Nations unies « sur le développement humain » de 2007 prévoit que l'Afrique sub-saharienne comptera un tiers des pauvres du monde en 2015, alors qu'en 1990 elle n'en comptait qu'un cinquième (ce changement est dû essentiellement aux progrès remarquables accomplis dans les autres pays émergents).

L'espérance de vie stagne. L'Afrique est le seul continent où l'espérance de vie est inférieure à soixante ans : aujourd'hui elle tourne autour de cinquante ans et dans certains pays elle est retombée au niveau des années 1950 (l'espérance de vie au Swaziland est de seulement trente ans). Ce déclin est attribué principalement à l'expansion de la pandémie de sida. Un enfant sur sept meurt avant l'âge de cinq ans⁶. Ces statistiques sont particulièrement préoccupantes parce que (comme c'est le cas pour

beaucoup
gros de la
quinze ans

L'alpha
pays afric
constaté e
teurs de s
inégalité
D'autres i
ment qu'u
aux progr
doute le
plusieurs
l'African
7 % de fa
réduire su

Sur le
continue
D'après
encore a
(Congo-I
Gambie.
Ouganda
Santos e
Bongo a
(ayant ac
Bongo a
pouvoir
depuis le
au Cam
et Muga
entraîné
Républi
Liberia.

beaucoup d'autres régions en développement) 50 % en gros de la population africaine est jeune – a moins de quinze ans.

L'alphabétisation chez les adultes dans la plupart des pays africains est en chute libre, inférieure au niveau constaté en 1980-1981. Niveau d'alphabétisation, indicateurs de santé publique (malaria, bilharziose, choléra), inégalité des revenus peuvent préoccuper à bon droit. D'autres indicateurs suggèrent moins un simple fléchissement qu'un véritable découplage de l'Afrique par rapport aux progrès qu'on observe dans le reste du monde. Sans doute le rythme de croissance en Afrique est depuis plusieurs années de 5 % en moyenne par an, mais l'African Progress Panel a souligné qu'il devait atteindre 7 % de façon durable pour que la pauvreté commence à se réduire substantiellement⁷.

Sur le plan politique près de la moitié du continent continue à vivre sous des régimes non démocratiques. D'après la banque de données Polity IV l'Afrique abrite encore au moins onze régimes de caractère dictatorial (Congo-Brazzaville, Guinée équatoriale, Érythrée, Gabon, Gambie, Mauritanie, Rwanda, Soudan, Swaziland, Ouganda et Zimbabwe). Trois chefs d'État africains (Dos Santos en Angola, Obiang en Guinée équatoriale, et Bongo au Gabon) sont au pouvoir depuis les années 1970 (ayant accédé à la présidence le 2 décembre 1967, Omar Bongo a célébré récemment sa quarantième année au pouvoir). Cinq autres présidents contrôlent leur pays depuis les années 1980 (Compaoré au Burkina Faso, Biya au Cameroun ; Conté en Guinée, Museveni en Ouganda, et Mugabe au Zimbabwe). Depuis 1996 onze pays ont été entraînés dans des guerres civiles (Angola, Burundi, République démocratique du Congo, Guinée-Bissau, Liberia, Ouganda, Rwanda, Sierra Leone, Soudan,

1940, que le programme s'élargit et permit de financer des activités du secteur social.

On peut envisager sept étapes dans l'assistance internationale de l'après-guerre : sa naissance à Bretton Woods dans les années 1940 ; l'ère du plan Marshall dans les années 1950 ; la décennie de l'industrialisation dans les années 1960 ; le virage vers une assistance conçue comme une réponse à la pauvreté dans les années 1970 ; l'assistance comme instrument de stabilisation et d'ajustement structurel dans les années 1980 ; l'assistance comme rempart de la démocratie et de la bonne gouvernance dans les années 1990 ; l'obsession actuelle d'une aide comme solution unique à la myriade de problèmes dont souffre l'Afrique.

Le but de la conférence de Bretton Woods était de restructurer la finance internationale, d'établir un système de commerce multilatéral et de bâtir un cadre pour la coopération économique permettant d'éviter le retour d'une crise semblable à la grande dépression des années 1930. Anticipant correctement les problèmes de l'ère nouvelle, les architectes de la réunion de Bretton Woods prévirent que, si l'Europe devait retrouver un semblant de stabilité politique, sociale et économique, il était indispensable de lui injecter de fortes doses d'aide économique. On reconnut clairement que s'imposait un apport massif d'argent frais aux nations ravagées de l'Europe pour stimuler leur retour au niveau d'avant-guerre. L'Europe était gravement meurtrie sans doute, mais les infrastructures matérielles et les structures légales et sociales avaient subsisté et n'avaient besoin que d'un replâtrage.

John Maynard Keynes, le grand économiste britannique, et Harry Dexter White, le Secrétaire d'État américain d'alors, dirigèrent les discussions qui devaient jeter

les bases de trois organisations : la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (connue sous le nom de Banque mondiale), le Fonds monétaire international (FMI), et l'Organisation mondiale du commerce.

Au début les responsabilités propres de la Banque mondiale et du FMI étaient clairement définies. En gros, la vocation de la Banque mondiale était de faciliter les investissements destinés à la reconstruction et le FMI était chargé de la gestion du système financier à l'échelle mondiale. Ultérieurement, les deux institutions allaient être amenées à occuper une position centrale dans la politique de développement, mais leur mandat à l'origine concernait les problèmes de reconstruction de l'après-guerre.

Fondamentalement, le programme de reconstruction reposait sur l'hypothèse que l'on ne pouvait faire face aux investissements exigés par la situation si les risques financiers n'étaient pas mis en commun. On reconnaissait en général que peu de nations étaient en mesure d'assumer seules la charge des prêts sollicités, et le principe de base de la Banque mondiale était que toutes les nations membres devaient garantir collectivement le risque impliqué par ces prêts. Parmi les premiers transferts financiers opérés à travers ces institutions internationales on relèvera le prêt à la France de 250 millions de dollars pour la reconstruction signé le 9 mai 1946. D'autres prêts d'une finalité identique au bénéfice des Pays-Bas, du Danemark et du Luxembourg furent signés en août 1947. Ces transferts financiers furent certainement décisifs pour le succès du processus de reconstruction qui lui-même contribua assurément à faire de l'Europe la puissance économique qu'elle est aujourd'hui.

À côté de la Banque mondiale, le FMI avait mandat de promouvoir la stabilité de l'économie mondiale. Il devint

opérationnel le 1^{er} mars 1947 ; on le chargea de promouvoir et de superviser la coopération monétaire internationale et d'anticiper ainsi une éventuelle crise financière mondiale. À la fin des années 1940 un cadre d'assistance économique était bien en place, mais ce ne fut que quelques années plus tard qu'eut lieu le premier transfert financier à grande échelle de gouvernement à gouvernement.

Le 5 juin 1947, à l'université d'Harvard, George Marshall, le Secrétaire d'État américain, exposa les grandes lignes d'un projet révolutionnaire : l'Amérique financerait à hauteur de 20 milliards de dollars (soit 100 milliards de dollars actuels) un plan de sauvetage destiné à l'Europe en ruine². Constatant que l'Europe sortait des dévastations de la Seconde Guerre mondiale avec des perspectives d'exportations extrêmement réduites, et qu'elle venait d'éprouver les rigueurs d'un des pires hivers connus, le général Marshall plaidait pour une intervention financière des États-Unis d'une ampleur sans précédent. En contrepartie les gouvernements européens étaient invités à présenter un plan de renaissance économique.

Avec le plan Marshall les États-Unis s'engagèrent dans un programme d'assistance au bénéfice de quatorze pays européens qui représenta le transfert d'une valeur approximative de 13 milliards de dollars au cours des cinq années de vie du plan. Parmi les cinq principaux bénéficiaires de cette aide il y avait la Grande-Bretagne, qui se tailla la part du lion (24 %), puis la France (20 %), l'Italie (11 %) et l'Allemagne (10 %). Dans un décompte par habitant, les petits pays de l'Europe reçurent une part plus forte que les grands : la Norvège reçut 136 dollars par habitant, l'Autriche 131 dollars, la Grèce 128 dollars, et les Pays-Bas 111 dollars.

Le plan Marshall a été considéré comme un succès et cette idée n'a jamais été vraiment contestée. Le plan a permis à l'Europe de l'Ouest de retrouver une forte position économique, et aux États-Unis d'exercer une influence considérable en politique étrangère : non seulement ils ont gagné des alliés en Europe de l'Ouest ; mais ils ont bâti sur des fondements solides un multilatéralisme à direction américaine. L'aide Marshall a apporté la stabilité politique, restauré une infrastructure détruite, redonné un avenir à des peuples vaincus, à des nations en banqueroute – elle a aussi bénéficié au pays donateur, dont l'économie a pu ainsi prospérer au milieu d'un monde en ruine.

Elle a eu également une conséquence très importante : si l'aide marchait en Europe, si elle apportait à l'Europe ce dont elle avait besoin, pourquoi l'aide ne produirait-elle pas les mêmes résultats partout ailleurs ? Dès la fin des années 1950, quand on vit que la reconstruction de l'Europe semblait en bonne voie, l'attention se tourna vers les problèmes que connaissaient d'autres parties du monde et, s'agissant d'assistance, plus spécifiquement vers l'Afrique.

L'Afrique était mûre pour l'aide. Les caractéristiques du continent étaient : une population dans une très large mesure sans éducation, une main-d'œuvre faiblement rémunérée, des revenus trop bas en général pour être imposés, un accès insuffisant au marché mondial et des infrastructures à l'abandon. Forts des idées et de l'expérience du plan Marshall, les pays riches virent en l'Afrique une cible idéale pour l'aide internationale et celle-ci commença à se manifester.

Puisque les États-Unis déversaient sur l'Europe des sommes considérables par le canal du plan Marshall, des ressources devenaient disponibles. Des fonds que les

institu
tion d
progr
prend

Ch
progr
coura
finan

Le su
que

déci
d'un
capit
tisse
com
subs
écor
tion

Il
Gra
mes

ann
Les

de
Gha

en
afri

le r
réa

nia
un
une
em

institutions de Bretton Woods réservaient à la reconstruction de l'Europe pouvaient désormais être consacrés au programme de développement de l'Afrique en train de prendre forme.

Chose encore plus essentielle pour comprendre les programmes d'assistance qui suivirent, l'hypothèse la plus courante était que les pays pauvres manquaient du capital financier indispensable pour stimuler le développement. Le succès du plan Marshall avait largement répandu l'idée que l'investissement en capital productif jouait un rôle décisif pour la croissance économique. Vu l'absence d'une épargne locale un peu consistante et le manque d'un capital physique et humain susceptible d'attirer des investissements privés, l'aide internationale apparaissait comme le seul moyen de provoquer les investissements substantiels qui ouvriraient le chemin vers une croissance économique. Du point de vue des décideurs, aucune solution alternative ne s'offrait de manière évidente.

Il y avait naturellement d'autres raisons pour que la Grande-Bretagne, l'Amérique et, dans une moindre mesure, la France s'intéressent à l'Afrique. Le milieu des années 1950 de profonds changements y intervenaient. Les chaînes du colonialisme occidental se défaisaient et de nombreux pays accédaient à l'indépendance. Ainsi le Ghana en 1957, le Kenya en 1963, le Malawi et la Zambie en 1964 devinrent indépendants ; en tout trente et un pays africains sortirent de la sphère du colonialisme et prirent le même chemin. Mais cette indépendance dépendait en réalité de la générosité de leurs précédents maîtres coloniaux. Pour la Grande-Bretagne et la France l'aide devint un moyen de combiner leur altruisme de fraîche date avec une bonne dose d'intérêt personnel – et de maintenir une emprise géopolitique stratégique. Quant aux États-Unis,

l'aide leur fut un outil précieux dans le cadre d'un autre affrontement politique – la guerre froide.

Car si la guerre froide fut émaillée de conflits armés (par exemple en Corée), l'essentiel de la lutte pour l'hégémonie mondiale entre les États-Unis et la Russie soviétique se livra sur le plan économique et sur un sol étranger, l'aide étant l'arme choisie. L'Afrique fut témoin de nombre de ces batailles et joua un rôle clé dans un conflit dont l'objectif était de savoir si le monde serait capitaliste ou communiste. Naturellement l'Union soviétique soutint avec ardeur (et finança) quelques-uns des plus célèbres chefs communistes africains – Patrice Lumumba au Congo ou Mengistu Hailé Mariam en Éthiopie. Les États-Unis de leur côté, ne manquèrent pas de récompenser leurs partisans, tel Mobutu Sese Seko.

L'impératif de l'aide se mesura ainsi de façon nouvelle. Son attribution ne dépendait point des titres qu'un pays pouvait faire valoir, ni de la nature de son gouvernement, mais plutôt de l'empressement que, dans une situation économique désespérée, tel pays pouvait montrer pour s'allier avec un camp ou un autre. Peu importait s'il avait à sa tête un gouvernant bienveillant ou un tyran vicieux, du moment qu'il prenait le bon parti.

Il est impossible de savoir avec certitude quelles furent les motivations réelles de l'octroi à l'Afrique de l'aide internationale. En tout cas cette aide fut octroyée.

Les années 1960 : la décennie de l'industrialisation

Au début de la décennie environ 100 millions de dollars avaient déjà été transférés sur le continent africain au titre de l'aide. Ce n'était qu'un filet d'eau à côté des torrents

de milliards de dollars qui devaient plus tard s'abattre sur l'Afrique.

Le début de la décennie vit également s'affirmer une tendance à concentrer l'aide sur des projets industriels de grande ampleur. L'idée généralement acceptée était que, de tels projets n'étant rentables qu'à long terme, le financement de travaux d'infrastructure comme les routes et les chemins de fer avait peu de chances d'être assuré par le secteur privé. On peut prendre l'exemple du barrage hydroélectrique de Kariba dont l'arche est à double courbure et qui chevauche la frontière entre la Zambie et le Zimbabwe. Sa construction, commencée sous la domination britannique avant 1960, s'est poursuivie jusqu'à la fin de la décennie suivante, pour un coût total de 480 millions de dollars. Il est encore aujourd'hui l'un des plus grands barrages du monde.

Vers 1965, alors qu'environ la moitié des cinquante États sub-sahariens avaient gagné leur indépendance, l'aide atteignait déjà un total de 950 millions de dollars. Le Ghana, indépendant depuis 1957, avait reçu 90 millions ; le Kenya et le Malawi, indépendants depuis 1964, avaient bénéficié chacun d'une aide de 315 millions de dollars en dix ans. Les statistiques sont rares, et il est difficile d'évaluer le nombre de routes goudronnées, de voies de chemins de fer, de ponts et d'aéroports dont l'aide a rendu possible la construction. Le montant non utilisé de l'aide fournie à l'Afrique est sujet à discussion. En tout cas au début de la décennie suivante le bilan en matière d'infrastructures était pauvre.

*Le programme de l'aide internationale
dans les années 1970, le nouvel objectif
de lutte contre la pauvreté*

Le 17 octobre 1973 les États arabes mirent l'embargo sur le pétrole à titre de représailles contre l'appui apporté à Israël par les États-Unis dans la guerre de Yom Kippour. En quelques mois le prix du pétrole quadrupla, ce qui entraîna un bouleversement de l'économie mondiale. Pendant que les prix du pétrole grimpaient en flèche, les pays exportateurs déposaient les sommes engrangées dans les grandes banques internationales, lesquelles à leur tour cherchèrent à prêter cet argent aux pays en voie de développement. Le laxisme de la politique économique et financière (par exemple le bas niveau des réserves des banques commerciales exigé par les banques centrales) eut pour conséquence l'expansion dans d'énormes proportions des prêts aux nations les plus pauvres et les moins solvables. L'abondance de l'argent en circulation libre entraîna l'apparition de taux d'intérêt très bas voire négatifs en termes réels et encouragea beaucoup de pays pauvres à emprunter toujours davantage pour rembourser leurs dettes précédentes.

À la suite de la hausse du prix du pétrole, nombre de pays africains virent le prix des denrées alimentaires croître de façon ascensionnelle et la récession s'installer. En 1975 le produit intérieur brut du Ghana se contracta de 12 % tandis que l'inflation passait de 3 % en 1970 à 30 % en 1975, puis bondissait à 116 % en 1977. Au Congo-Kinshasa le taux d'inflation passa de 8 % en 1970 à 80 % en 1976, et atteignit 101 % en 1979. Presque inévitablement ces secousses économiques alimentées par la hausse du pétrole provoquèrent un virage dans la politique d'aide au développement.

La Banque mondiale, sous la direction de Robert McNamara, réorienta publiquement sa stratégie, laquelle se centra sur une lutte plus déterminée contre la pauvreté. Les pays donateurs suivirent le mouvement. En 1975 le Royaume-Uni publia son livre blanc *Une aide accrue aux plus pauvres* et la même année le gouvernement américain fit voter l' *International Development, and Food Assistance Act* qui stipulait que 75 % du *Food for Peace Program* irait aux pays où le revenu annuel par habitant était inférieur à 300 dollars.

En pratique, cela signifiait que l'aide se fixait de nouveaux objectifs, qu'elle allait se détourner des grands investissements d'infrastructure (énergie, transports, etc.) pour s'orienter vers les projets concernant le développement de l'agriculture, des milieux ruraux et des services sociaux (y compris le logement, l'éducation et la santé), ou encore les programmes de vaccination de masse, les campagnes d'alphabétisation aussi bien que la distribution de nourriture aux populations sous-alimentées. L'accent était mis sur la pauvreté. À la fin de la décennie la proportion de l'aide allouée aux services sociaux était passée progressivement à 50 % alors qu'elle était de moins de 10 % dans la décennie précédente.

Au milieu des années 1970 près des deux tiers de l'aide était encore consacrée à l'infrastructure : routes, voies ferrées, adduction d'eau et voirie, ports et aéroports, centrales électriques et télécommunications. Mais au début des années 1980 la proportion de l'aide destinée à combattre la pauvreté avait crû et atteignait 50 %. L'année de la première crise pétrolière (1973-1974), le volume de l'aide consacrée à la lutte contre la pauvreté tripla et il devait plus que doubler lors de la seconde crise pétrolière de 1979-1980. Il convient de bien comprendre que, de même que la plus grande partie de l'aide finançant

les infrastructures, un montant notable de cette aide aux pauvres n'était pas sans contrepartie. L'aide coûte, et à moins qu'elle ne prenne la forme de pures subventions, elle doit être remboursée avec intérêts. Ce point devait plus tard devenir la hantise des États africains.

Au début des années 1970, nous l'avons vu, on jugeait généralement dans les cercles politiques que la stratégie d'une aide en vue de la croissance avait échoué dans sa mission. On avait sous les yeux un nombre croissant de gens vivant dans un état de pauvreté absolue, un taux accru de chômage, une inégalité des revenus en hausse, une péjoration de la balance commerciale. Le sentiment se renforçait que la croissance durable ne pouvait se produire sans l'amélioration matérielle des conditions d'existence des plus pauvres et que cela exigeait une nouvelle stratégie de l'aide.

Et pourtant, en dépit de l'objectif que l'aide visait désormais, ses bénéficiaires dans des pays comme la Zambie allaient voir plus tard leur niveau de pauvreté atteindre des sommets et le taux de croissance tomber en chute libre. Un autre changement s'amorçait aussi en ces années-là. Jusqu'au début de la décennie c'était le gouvernement américain (sous les auspices de l'US Agency for International Development) qui fournissait la plus grosse contribution dans le domaine de la politique d'assistance au tiers monde. Sous la présidence de McNamara et après la réunion annuelle de 1973, la Banque mondiale se substitua à l'Amérique comme donateur principal.

*Le programme d'aide internationale
des années 1980 : la période perdue
pour le développement du tiers monde*

L'Afrique était submergée par les sommes que l'aide y déversait. Vers la fin des années 1970, celle-ci s'élevait à 36 milliards de dollars. En raison du boom des matières premières, on fut trop heureux de l'arroser de prêts. En revanche, si après la première crise pétrolière on avait réussi à maîtriser pressions économiques et instabilité financière, ce fut une autre histoire quand éclata en 1979 la seconde crise provoquée par la guerre Iran-Irak.

Du reste, l'argent étranger n'avait pas afflué seulement en Afrique, mais partout. Au cours des années fastes 1960-1980, l'Amérique latine emprunta des sommes considérables pour financer son économie en plein essor. Entre 1975 et 1982 la dette de l'Amérique latine à l'égard des banques commerciales s'accrut à un taux annuel de 20,4 %. Cette politique intensive d'emprunts fit passer la dette extérieure de l'Amérique latine de 75 milliards de dollars en 1975 à 315 milliards en 1983, soit 50 % du produit intérieur brut de la région.

La crise pétrolière de 1979 exerça une pression financière qui prit de telles proportions qu'elle paraissait insurmontable. De plus la politique officielle pour y faire face ne se montra d'aucune utilité. En particulier, la réaction des grandes puissances économiques ne consista absolument pas, comme par le passé, à distribuer une aide accrue pour pallier l'impact de la crise sur les populations pauvres. Les banques centrales des pays industrialisés réagirent au second choc pétrolier et aux peurs suscitées par une inflation naissante par le resserrement de la politique monétaire – c'est-à-dire par le relèvement des taux d'intérêt. Les prêts des banques aux pays en voie de

développement étaient basés sur des taux d'intérêt flottants. Ces taux furent donc relevés, et contracter des emprunts coûta de plus en plus cher – ils finirent par parvenir à un niveau tel que l'endettement devint insoutenable.

Le service de la dette africaine (le paiement des intérêts et le remboursement du principal) s'élevait à 8 milliards de dollars en 1982, alors que son montant était de 2 milliards de dollars en 1975. La hausse des taux d'intérêt devait presque inévitablement aboutir à une récession mondiale, à une baisse de la demande des produits exportés par les pays en voie de développement et, par conséquent, de leurs gains sur le marché international. Finalement, quand les pays émergents se trouvèrent dans l'incapacité de continuer à rembourser leurs dettes accumulées, il ne resta qu'une seule issue à la situation.

Le 12 août 1982 le ministre mexicain des Finances téléphona au président américain de la Federal Reserve et au directeur du Fonds monétaire international pour leur annoncer que le Mexique ne pourrait pas, le 16 août, faire face à ses obligations envers les banques créditrices. D'autres pays suivirent vite cet exemple. Dans la seule Afrique dix pays – Angola, Cameroun, Congo, Côte-d'Ivoire, Gabon, Gambie, Mozambique, Niger, Tanzanie et Zambie – se trouvèrent en défaut³.

La crise de la dette des nations assistées menaçait les fondements mêmes de la stabilité financière internationale. Si on leur permettait de faire défaut sans intervenir, cela risquait de conduire à l'effondrement complet de la structure financière internationale. La survie de l'ensemble des créanciers mondiaux, tels que les banques, dépendait du remboursement des prêts qu'ils accordaient, et se trouvait donc gravement compromise. À l'instar de

ce que l'on a vu, pouvait imaginer ment de la fin que cela comme dépression éco

La solution dette. Le Fonds International Agence Structural Ag l'argent aux p devaient. Si pouvait qu'a rapport à l'ai

Ce qu'on réincarnation ment, devant privés de cr continuer à Bretton Wo de principal

Après le le début de rent réduit renouvelée commerce pétrole et riques – le ne valait 60 % en 65 cents l par le poi d'une de pouvaient accompli

ce que l'on a vu lors de la crise des subprimes en 2008, on pouvait imaginer une ruée sur les banques, un effondrement de la finance mondiale avec toutes les conséquences que cela comporte : chômage, inflation galopante, et dépression économique.

La solution à cette crise fut la restructuration de la dette. Le Fonds monétaire international forma la Structural Agencement Facility – ultérieurement Enhanced Structural Agencement Facility – chargée de prêter de l'argent aux pays en défaut pour les aider à payer ce qu'ils devaient. Si nécessaire que fût cette intervention, elle ne pouvait qu'accroître la dépendance des pays pauvres par rapport à l'aide et aggraver leur endettement.

Ce qu'on avait appelé restructuration n'était qu'une réincarnation du modèle classique de l'aide. Inévitablement, devant le tarissement des marchés internationaux privés de crédit, et le refus des banques commerciales de continuer à prêter aux pays pauvres, les institutions de Bretton Woods allaient revendiquer leur position centrale de principal donateur.

Après les grands espoirs et les ambitions inspirées par le début de l'indépendance, les pays africains se trouvèrent réduits à un quasi-dénuement et à une dépendance renouvelée. Confrontés à la chute des revenus de leur commerce (les prix des matières premières comme le pétrole et le sucre étaient tombés à des niveaux historiques – le baril de pétrole, qui était à 38 dollars en 1980, ne valait que 15,80 dollars en 1986 (soit une baisse de 60 % en quatre ans seulement) et le sucre était passé de 65 cents la livre à moins de 7 cents dès 1978 –, accablés par le poids de dettes énormes, de taux d'intérêt élevés et d'une demande déclinante de leurs denrées, ces pays pouvaient se demander quels progrès ils avaient accomplis au cours des vingt années écoulées. Mais au

milieu du chaos financier mondial un nouveau tournant de la pensée économique se dessinait et il allait avoir des implications pour l'assistance au tiers monde.

Jusque au début des années 1980 la notion que les gouvernements nationaux étaient en dernier ressort les arbitres en matière d'allocation de ressources se trouvait au cœur de la pensée économique ; il en résultait que le secteur privé n'avait qu'une place modeste. En Union soviétique la planification économique pilotée par le gouvernement semblait avoir réussi et bien des gouvernements occidentaux, soucieux de fortifier leur emprise sur le fonctionnement de l'économie pour éviter une dépression majeure comme celle de 1930, étaient tentés de s'en inspirer. On croyait que la politique socialiste qui plaçait le gouvernement au centre de l'activité économique et avait nationalisé une large part de l'industrie offrait le chemin le plus rapide pour arriver au succès. Ces vues avaient cours dans certains pays développés – par exemple en Grande-Bretagne et en France dans la période antérieure à 1980 – aussi bien que dans beaucoup de nations africaines dans la période suivant l'indépendance.

Après 1980, toutefois, les principaux responsables s'avisèrent que ce système comportait des caractéristiques structurelles nuisibles au bon fonctionnement des marchés économiques. Loin de jouer un rôle catalyseur pour le développement, l'implication du gouvernement dans l'activité économique apparut comme un obstacle fondamental à la croissance. Au lieu de faciliter une saine expansion, cette implication était la source de distorsions économiques.

On vit s'affirmer la doctrine néo-libérale, laquelle soutenait que les gouvernements devaient libéraliser l'économie au nom du laissez-faire, ce qui conduisait

naturellement à la reconnaissance de l'importance du marché. L'expérience des nouvelles économies industrielles de l'Asie accrut la popularité de ces théories auprès de certains cercles politiques américains et européens. Grâce à leur approche libérale et à une politique d'exportation affirmée, les tigres asiatiques semblaient avoir obtenu un taux de croissance élevé et réussi à réduire la pauvreté à un niveau sans précédent. Les défenseurs de l'économie de marché, Milton Friedman et l'école de Chicago, exercèrent une grande influence sur les orientations doctrinales du président Reagan et de Margaret Thatcher. Les politiques qui s'ensuivirent (Reaganomics et Thatcherisme) avaient toutes les caractéristiques d'une révolution économique, et laissaient peu de place au compromis. L'Afrique en fit l'expérience : la politique de l'économie de marché devint le nouveau programme de l'aide au développement.

En Afrique comme dans d'autres régions du tiers monde ce remaniement des concepts économiques nécessita deux nouveaux programmes d'assistance : l'un de stabilisation, l'autre d'ajustement structurel. La stabilisation impliquait la réduction des déséquilibres qu'il fallait ramener à des niveaux raisonnables – par exemple en ce qui concernait la situation fiscale ou le rapport entre importations et exportations. Quant aux ajustements structurels, ils visaient à encourager, en particulier par la suppression des subventions, la libéralisation du commerce, et à réduire les rigidités en matière de prix ou de nature structurelle.

La Banque mondiale et le FMI lancèrent des programmes agressifs pour parvenir à ces deux objectifs. Les deux programmes du FMI – Structural Adjustment et Enhanced Structural Adjustment Facilities – en sont l'exemple. Les gouvernements des pays pauvres

recevaient des fonds destinés à étayer leur budget et s'engageaient en contrepartie à appliquer les recettes de l'économie de marché. Ce qui signifiait : minimiser le rôle de l'État, privatiser les industries, libéraliser le commerce et réduire substantiellement le nombre des fonctionnaires. C'est ainsi qu'entre 1985 et 1996 six pays d'Afrique – Bénin, République du Centre Afrique, Guinée, Madagascar, Mali et Ouganda – procédèrent à une réduction du nombre de leurs fonctionnaires de plus de 10 %⁴. Après la privatisation des entreprises appartenant à l'État dans tous les secteurs – manufacture et industrie, agriculture, tourisme, services, transport, finance, énergie, mines, eau, électricité, télécommunications (il n'y eut pas d'exception) – ce dernier, qui détenait 90 % du capital des entreprises, n'en eut plus que 10 % six ans plus tard. L'économie de marché offrit aux économies africaines la liberté de réussir mais aussi la liberté d'échouer. En Zambie, par exemple, un programme agressif de privatisations entraîna la fermeture de la compagnie aérienne nationale, Zambia Airways⁵.

Dès le début de la crise de la dette en 1982, l'argent du FMI afflua : de 8 milliards de dollars sa contribution fut portée à 12 milliards en 1983. Avec le début puis la résolution de la crise, le flux de l'aide aux pauvres décru notablement, au profit des mesures destinées à favoriser la stabilisation et l'ajustement structurel (dénommés programmes d'aide). Depuis 1982, la part des prêts de la Banque mondiale pour l'ajustement représente en moyenne 20 à 25 % de ses versements. Au cours des années 1980 les flux de l'aide bilatérale prirent de plus en plus la forme de prêts aux conditions les plus favorables. Dès le début de la décennie suivante plus de 90 % étaient de pures subventions

Parallèlement aux transferts croissants d'argent opérés par les gouvernements nationaux (aide bilatérale) les institutions multilatérales continuaient à prendre une importance toujours plus grande – qu'il s'agisse du volume de leurs versements ou de leur rôle d'architectes de la politique de développement. En 1989, le consensus de Washington (un ensemble standard de prescriptions de politique économique, rassemblant principalement des mesures monétaires et fiscales, à l'usage des pays les plus affectés par la crise économique) devint la base de la stratégie pour le développement poursuivie par les institutions installées à Washington (FMI, Banque mondiale, Département américain du Trésor).

*Le programme de l'aide internationale
des années 1990 : la question de la gouvernance*

À la fin des années 1980 la dette des pays appartenant à la sphère des marchés émergents se montait au moins à un trillion de dollars, et le service de cette dette atteignait un coût colossal. De fait, il était si substantiel que par comparaison l'assistance internationale s'en trouvait complètement dévalorisée : le flux des versements effectués par les pays pauvres aux pays riches s'éleva à 15 milliards de dollars par an entre 1987 et 1989. Du point de vue du développement du tiers monde cette situation était absurde ; elle aurait eu tout l'air d'une farce sans son côté tragique. La croissance de l'Afrique ne cessait de décliner, le niveau de la pauvreté s'accroissait et la corruption des gouvernements s'épanouissait dans une atmosphère toujours plus lourde. Après sa rencontre avec le président Reagan, Mobutu, le président du Zaïre, avait demandé des facilités pour le remboursement de la dette

de son pays estimée à 3 milliards : l'argent obtenu, il l'oua le Concorde pour le mariage de sa fille en Côte-d'Ivoire⁶.

Cet échec spectaculaire du modèle des programmes d'aide au développement est à l'arrière-plan des changements d'orientation politique qui eurent lieu au cours de la décennie suivante. Voyant l'insuccès de cinquante ans d'une politique d'interventions concurrentes, les pays donateurs en rejetèrent le blâme sur les dirigeants et les institutions, jugées trop faibles, des nations africaines.

On soulignait le contraste : tandis qu'une bonne partie de l'Asie et de l'Amérique latine était fermement engagée sur le chemin de la croissance et n'avait plus de problème d'instabilité économique, la majorité des nations africaines connaissaient la stagnation et, dans quelques cas, la régression économique.

L'idée sur laquelle la communauté des donateurs s'accorda fut que la gouvernance, la bonne gouvernance indispensable pour une croissance économique continue, faisait défaut dans bon nombre des États sub-sahariens. Cette notion désignait des institutions fortes et crédibles, un état de droit authentique et des économies débarrassées de la corruption effrénée que l'on condamnait. À l'époque en outre, sur le plan géopolitique, le monde subissait une transformation qui allait avoir des implications considérables pour l'Afrique et l'aide au développement.

Au cours de toute la seconde moitié du XX^e siècle, tout au moins jusqu'au début des années 1990, la guerre froide avait imposé aux nations riches un impératif d'assistance monétaire sans exclusive, puisqu'elle s'étendait même aux despotes les plus corrompus et les plus vénaux d'Afrique. L'une des caractéristiques de la guerre froide fut en effet l'empressement de l'Occident à soutenir, financer et épauler une bande de dictateurs pathologiques

et franchement
l'ouest, de N
Liberia, La c
livraient entre
peuple, le plu
de son pays r
internationaux
nécessaire à l
ment de Boka
en 1977 ne co
Dans bien de
proportions d'
pays dans le r
degré de corru

Malgré cet
continuait à
critiques visar
les donateurs r
la Banque mo
d'assistance r
devaient aussi
l'objectif étan
et de la burea
formation et d
des institution

La gouvern
tance au dével
durables, c'es
occidentales
éthique, ont-il
nance ? Oui. A
à améliorer la
moins sur le p

et franchement dangereux, d'Idi Amin à l'est à Mobutu à l'ouest, de Mengistu en Éthiopie à Samuel Doe au Liberia. La compétition à laquelle ces dirigeants se livraient entre eux pour se montrer le plus brutal avec son peuple, le plus dépensier, le plus indifférent aux besoins de son pays n'avait d'égale que le zèle des donateurs internationaux pour leur fournir à pleines mains l'argent nécessaire à la réalisation de leurs rêves. Le couronnement de Bokassa comme empereur de l'Afrique centrale en 1977 ne coûta pas moins de 22 millions de dollars⁷. Dans bien des États africains la corruption prenait les proportions d'une épidémie. En 1996 sur cinquante-quatre pays dans le monde le Nigeria fut classé en tête pour son degré de corruption, avec une note de 0,69 sur 10⁸.

Malgré cette corruption généralisée tout le monde continuait à prêter. Pour répondre à la montée des critiques visant tant de pratiques opaques et frauduleuses, les donateurs nuançaient de réserves leur générosité. Ainsi la Banque mondiale s'engageait à poursuivre sa politique d'assistance mais en stipulant que les sommes versées devaient aussi être employées à réformer la gouvernance, l'objectif étant une amélioration de la fonction publique et de la bureaucratie gouvernementale (par le biais de la formation et de progrès dans la transparence et la qualité des institutions).

La gouvernance reste aujourd'hui le pivot de l'assistance au développement. Cette stratégie a-t-elle des effets durables, c'est ce qui reste à voir. Dans les universités occidentales les Africains ont-ils reçu une formation éthique, ont-ils appris les règles de la bonne gouvernance ? Oui. A-t-on réalisé des réformes radicales visant à améliorer la transparence et l'efficacité ? Oui, tout au moins sur le papier. Mais on est en droit de se demander

si ces initiatives ont un réel effet dans des pays qui, encore aujourd'hui, choisissent de dépendre de l'aide.

À côté de la gouvernance une autre obsession occidentale fit son apparition : établir la démocratie dans les pays en voie de développement. L'installation de gouvernements démocratiques se présenta comme un dernier refuge pour les pays donateurs, leur ultime tentative pour démontrer la validité de la politique d'aide. Oui, si les conditions politiques étaient bonnes, l'aide pouvait fonctionner. Le programme de croissance des années 1960 avait échoué à faire advenir la croissance et à réduire la pauvreté – exactement comme avaient échoué celui des années 1970, qui mettait l'accent sur la pauvreté, et celui des années 1980 qui se concentrait sur la stabilisation économique et l'ajustement. Après trois décennies qui avaient vu se succéder trois modèles de développement centrés sur l'assistance, le modèle démocratique occidental se trouvait sollicité en dernier recours. Partant de la conviction que la démocratie avait fait ses preuves comme cadre optimum de la croissance et du développement des nations, on se persuada que si l'éthos et les institutions démocratiques étaient transplantés dans les États africains, ces pays se mettraient enfin à prospérer. La démocratie apparaissait comme la solution ultime.

La démocratie, la véritable démocratie libérale, suppose une représentation du peuple élue par le canal d'élections ouvertes, libres et honnêtes, elle suppose que tous les adultes aient le droit de voter, que les libertés civiles soient respectées et protégées, que les autorités régulièrement élues ne soient pas soumises à la tutelle de l'armée ou du clergé. En Occident, il avait fallu des siècles pour que ce processus d'élections ouvertes et honnêtes arrive à maturité, mais on espérait que, couplée avec l'aide, l'introduction accélérée d'institutions démocratiques dans

des
d'Af
miqu
plus
amé
ont
pure
D
tiqu
Chin
gon
afri
tiqu
les
occi
tion
moy
(58
l'Un
rabl
en p
mon
E
ann
le r
la E
pou
téra
déb
maj
sub
en
E
des

des nations sous-développées garantirait aux pays d'Afrique un changement immédiat de leur fortune économique et politique. Cependant, comme on le montrera plus loin, il allait bientôt devenir manifeste que les seules améliorations constatées dans les économies africaines ont été obtenues en dépit de la démocratie (d'ailleurs purement nominale) et non à cause d'elle⁹.

Dès la fin de la guerre froide, en 1991, l'Union soviétique cessa d'être une menace réelle. Ajoutons que la Chine n'avait pas encore fait son apparition comme protagoniste dans l'histoire du développement du continent africain. Par conséquent, alors que dans le passé la politique d'aide était déterminée, dans une large mesure, par les exigences de la guerre froide, désormais les donateurs occidentaux ne se trouvaient plus liés par des considérations de cet ordre. L'Union soviétique dépensait en moyenne sur l'Afrique 300 millions de dollars par an (58 % allant à l'Éthiopie), mais après l'éclatement de l'Union, cette somme dut certainement se réduire considérablement. De façon générale les donateurs se trouvaient en position de choisir les destinataires, les occasions et les montants d'une aide plus parcimonieuse.

En ce qui concerne l'aide internationale dans les années 1990, deux caractéristiques sont à noter. D'abord le rôle prédominant des agences multilatérales telles que la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le Développement, dont la part dans l'action multilatérale passa de 23 % dans les années 1970 à 30 % dès le début de la décennie. Le flux de l'aide officielle se fit majoritairement sur les bases les plus favorables : les subventions constituaient 90 % du total de l'aide officielle en 1996 contre 60 % vingt ans plus tôt.

En second lieu, on observe les effets d'une lassitude des donateurs dans la seconde partie de la décennie. Les

raisons géopolitiques qui militaient en faveur de l'aide ayant disparu, le montant de l'aide à l'Afrique décreta de manière radicale. Au début de la décennie l'aide officielle (à l'exclusion des secours d'urgence et de l'allègement de la dette) se chiffrait en moyenne à 15 milliards de dollars annuellement – elle était d'environ 5 milliards par an dans les années 1970. Cette aide officielle représentait plus de 60 % de la totalité de l'argent déversé sur l'Afrique durant la période 1987-1992 (avec un pic de 70 % en 1990). Ensuite la part de l'aide officielle déclina régulièrement : elle ne représentait plus que 30 % environ du total entre 1993 et 1997. Parallèlement les versements de l'assistance officielle au développement (ODA ou aide officielle dans la terminologie des donateurs), évalués en pourcentage du produit intérieur brut des pays donateurs, ne représentaient plus que 0,22 % en 1997, alors qu'ils s'élevaient à 0,38 % en 1982. Pour beaucoup de pays en voie de développement (surtout en Asie et en Amérique latine) les flux de financement d'origine privée avaient largement remplacé les flux de l'aide, étant passés de 26 % en 1987-1992 à 55 % en 1993-1997.

Mais, à la différence d'autres zones en voie de développement, l'Afrique sub-saharienne n'assista pas à une croissance des apports de capitaux privés tandis que déclina l'aide. En dépit du déclin de celle-ci en Afrique au cours de la décennie, les versements nets effectués à la fin de cette période étaient toujours plus importants qu'en 1987 et de plus l'aide étrangère continuait d'être (et c'est encore vrai aujourd'hui) la principale source de ressources financières pour une grande partie du continent. Dans certains cas l'aide représenta jusqu'à 90 % des versements nets effectués entre 1987 et 1996.

Ainsi, à partir de 1960 il y a eu une tendance marquée à la progression en valeur réelle de l'assistance étrangère.

Cette tendance a culminé en 1992 et depuis les volumes de l'aide sont retombés. L' ODA pour l'Afrique a décliné d'un maximum de 17 milliards de dollars (1992) à 12 milliards de dollars en 1999.

Un nouveau point de vue sur l'échec de l'Afrique avait peu à peu pris forme au cours de la décennie. Sans méconnaître les effets de l'absence d'une bonne gouvernance et d'un processus démocratique d'élections libres et honnêtes et, à l'opposé, de l'extension d'une corruption massive, certains milieux arrivaient à la conclusion que si seulement l'on pouvait libérer d'un seul coup l'Afrique du joug écrasant de sa dette, elle pourrait parvenir à réaliser cet objectif qui se dérobaît toujours : la prospérité économique. C'était la dette qui freinait l'Afrique. Et en ce sens c'était la faute de l'Occident car c'était à l'Occident que l'Afrique devait des milliards. La moralité, la moralité pénétrée de culpabilité de l'Occident progressiste, allait s'insinuer peu à peu dans l'équation du développement. Bientôt tous feraient chorus.

Le programme d'aide internationale des années 2000 : l'essor de l'aide de prestige

En 2000, l'Afrique devint l'objet d'une compassion orchestrée à l'échelle mondiale. Ce n'était pas la première fois. La catastrophe humanitaire du Biafra en 1971 (l'année du concert pour le Bangladesh donné par l'un des Beatles, George Harrison) avait suscité une réaction mondiale. La conscience humanitaire s'exhaussa de plusieurs degrés à l'occasion du Live Aid Concert organisé le 13 juillet 1985 par Bob Geldof et suivi par un milliard et demi de personnes, énorme disco substituée aux harangues publiques.

Live Aid n'avait pas seulement remporté un triomphe en portant les maux de l'Afrique à l'attention d'un très large public. Ce fut aussi l'introduction en fanfare d'une ère de moralité. Dans la période précédant le second millénaire, des croisades comme la Jubilee Debt Campaign capitalisèrent sur le désir éperdu des gens de participer à un mouvement qui donnerait une nouvelle dimension à la politique d'aide et de développement. Un leader africain comme le président de la Tanzanie, Mkapa, devait dégager l'essence du nouvel état d'esprit dans un discours prononcé à la conférence de la Jubilee Debt Campaign en février 2005. Il déclarait « c'est un scandale que nous soyons forcés de choisir entre la santé et l'éducation de base pour notre peuple et le remboursement d'une dette historique ».

C'était ouvrir le chemin à l'armée des militants de la morale – les pop stars, les acteurs de cinéma, les nouveaux philanthropes et même le pape Jean Paul II – soucieux de se réserver un créneau alors qu'ils s'engageaient dans un combat dont l'objectif était non de réduire mais d'accroître le montant de l'aide dirigée vers l'Afrique, ceci après l'annulation de milliards de dollars de dettes. En fait, il s'agissait d'annuler la dette d'un côté et de la remplacer par une gerbe de contributions d'assistance, c'est-à-dire la perspective de dettes nouvelles, de l'autre. Les militants capitalisèrent sur le succès d'une campagne de collectes en vue de secours d'urgence et en firent une tribune pour susciter une aide accrue au développement – ce qui est tout autre chose.

A une date plus récente le chanteur irlandais Bono plaida cette cause directement auprès du président Bush, lors d'une visite à la Maison Blanche en octobre 2005. Bob Geldof fut l'invité de la réunion du G 8 à Gleneagles en Écosse ; il a également prodigué ses conseils à la

commission britannique pour l'Afrique. On a parfois l'impression que, accablés par leur série d'échecs, les donateurs occidentaux cherchent quelqu'un, n'importe qui, pour leur indiquer la meilleure manière de s'attaquer aux problèmes de l'Afrique.

On ne voit guère en revanche de représentants élus de l'Afrique ou de hauts fonctionnaires africains chargés du dossier du développement offrir leur opinion sur les mesures à prendre ou suggérer ce qui devrait être fait pour sauver le continent de la régression. À l'ahurissement et à l'affliction de nombre d'Africains, cette responsabilité semble laissée à des musiciens qui résident hors du continent. L'une des conséquences désastreuses de cet état de choses est que tout dialogue et débat honnête, sérieux et critique sur les mérites et les démérites de l'aide s'en est trouvé réduit à sa plus simple expression. Comme l'a remarqué l'un des critiques du modèle accepté de l'assistance : « Ma voix ne peut pas rivaliser avec une guitare électrique. »

En fin de compte, il est virtuellement impossible en s'appuyant sur l'expérience de l'Afrique de soutenir que l'aide a eu des résultats positifs. Le modèle appliqué en Afrique a eu, au contraire, des conséquences en général ruineuses. Paul Kagamé, le président du Rwanda, l'a dit en termes simples : « La raison fondamentale (pour laquelle si peu de résultats concrets sont visibles malgré les plus de 300 milliards de dollars déversés en Afrique depuis les années 1970), c'est que dans le contexte des rivalités politiques et stratégiques et des intérêts économiques consécutifs à la Seconde Guerre mondiale, une part importante de cette aide a servi à créer et à maintenir des régimes clients d'un type ou d'un autre sans le moindre égard pour les conséquences que cela pourrait entraîner pour l'évolution de notre continent ¹⁰. »

Les pays donateurs, les agences chargées du développement, les décideurs politiques ont tous, en gros, choisi de ne pas tenir compte des signaux d'alarme et ont continué à appliquer le modèle, même quand il est devenu évident que l'aide, quelle qu'en soit la forme, ne donnait pas les résultats escomptés : ou l'aide a été volée ou elle est restée improductive. Tout le confirme et de la façon la plus nette. Si l'on se réfère à l'état économique présent de l'Afrique, on voit mal comment soutenir qu'on aurait enregistré un progrès quelconque résultant directement de l'aide. À l'évidence le bilan des cinquante dernières années conduit à la conclusion opposée : le résultat de l'aide c'est une croissance plus lente, une pauvreté plus grande, et l'Afrique à l'écart du progrès économique.

Nos intentions étaient bonnes

Plus de deux mille milliards d'aide étrangère ont été transférés des pays riches aux pays pauvres au cours des cinquante dernières années, l'Afrique étant, et de loin, la principale bénéficiaire de cette manne. Or, quels qu'aient été les motifs qui ont inspiré ces dons, l'aide n'a pas été à la hauteur de ses promesses d'assurer une croissance économique durable et de réduire la pauvreté. Mais à chaque étape de l'histoire de la politique de développement au cours des dernières cinq décennies, les décideurs ont opté pour le maintien du statu quo et la poursuite de l'aide à l'Afrique.

L'aide n'a pas répondu aux attentes qu'on fondait sur elle. Elle reste au cœur des programmes de développement – bien que l'on puisse aisément démontrer qu'elle perpétue le cycle de la pauvreté et rend impossible une croissance économique durable. Paul Kagamé a raison de

dire : « Quoiqu'on ait dépensé apparemment plus de 300 milliards d'aide sur notre continent depuis 1970, le bilan sur le plan économique et sur le plan humain est à peu près nul¹¹. »

L'aide ne marche pas. Voici pourquoi.

3.

L'aide ne marche pas

Au cours des quarante dernières années au moins une douzaine de pays en voie de développement ont connu une croissance économique phénoménale. Pour beaucoup d'entre eux, surtout en Asie, le taux de progression annuelle du produit intérieur brut est de presque 10 % ; il surpasse donc celui de grands pays industriels et entraîne une réduction substantielle de la pauvreté. Dans certains cas des pays plus pauvres ont dépassé le revenu moyen par habitant d'économies développées et cette tendance devrait se poursuivre. D'après certaines projections, des vedettes de la performance dans la sphère des marchés émergents, tels le Brésil, l'Inde et la Chine, devraient, en ce qui concerne le taux de croissance économique, devancer presque toutes les nations industrialisées en 2050. En contrepartie, au cours des mêmes quarante dernières années, près de trente autres pays en voie de développement, en particulier dans l'Afrique sub-saharienne largement dépendante de l'aide, n'ont pas réussi à générer une croissance économique significative et ont même régressé.

On a avancé de nombreuses raisons pour expliquer l'échec des pays africains – des raisons géographiques,

histori
raison
de la
elles
Un
nisme
Germ
d'un
graph
d'aut
périt
anim
local
l'ap
alim
tion.
sanc
les
mêr
n'or
P
dan
gar
du
rell
tio
bea
cap
an
éc
-
on
me
ga

historiques, culturelles, tribales et institutionnelles. Ces raisons donnent sans doute une explication convaincante de la médiocrité des performances africaines et pourtant elles ne disent pas tout.

Un des arguments avancés par les tenants du déterminisme géographique comme Jared Diamond dans *Guns, Germs and Steel* (1997) est que la richesse et le succès d'un pays dépendent de son environnement et de sa topographie. Certains environnements sont plus favorables que d'autres ; ainsi il y a une probabilité plus grande de prospérité pour les sociétés qui ont pu domestiquer plantes et animaux sans trop d'efforts. Au minimum le climat, la location, la flore, la faune et le sol d'un pays affectent l'aptitude d'une population à se procurer les denrées alimentaires qui iront à la consommation et à l'exportation, ce qui en dernière analyse a un impact sur la croissance économique du pays. Diamond note que, si toutes les sociétés et les cultures ont manifesté à peu près les mêmes aptitudes à tirer parti de la nature, au départ elles n'ont pas disposé des mêmes éléments.

Pourtant l'expérience de l'Afrique montre que l'abondance des terres et des ressources naturelles n'est pas une garantie du succès économique. Dans la seconde moitié du ^{xx}e siècle la dépendance à l'égard des ressources naturelles s'est révélée plutôt une malédiction qu'une bénédiction pour le développement national. Par exemple, beaucoup de pays africains se sont trouvés incapables de capitaliser sur le boom des matières premières dans les années 1970 et le résultat a été un désastre pour leurs économies (heureusement cinq pays africains au moins – Tchad, Guinée équatoriale, Gabon, Nigeria et Soudan – ont eu le bon sens de créer des fonds d'épargne et de mettre de côté une fraction de cette aubaine). Après avoir gaspillé une bonne partie de leurs richesses naturelles en

procédant à des investissements discutables (quand il n'y a pas eu vol pur et simple), des pays riches en pétrole et en minéraux comme l'Angola, le Cameroun et la République démocratique du Congo n'ont pu afficher qu'un bilan économique catastrophique pour la période. Il ne leur restait rien de la manne.

Dans *Géographie et croissance en Afrique*, Paul Collier, l'économiste d'Oxford et de la Banque mondiale, adopte une approche nuancée sur cette question des ressources naturelles. Il classe les pays d'Afrique en trois groupes : ceux qui ont peu de ressources mais disposent d'une bande côtière ; ceux qui ont peu de ressources et n'ont pas d'accès à la mer ; et ceux qui ont des ressources abondantes (en ce cas la question de l'accès à la mer n'a pas d'importance). Ces trois groupes offrent des profils de croissance remarquablement différents. On constate en effet que les pays peu dotés en ressources mais situés en bord de mer ont à leur actif des performances économiques supérieures à celles des pays riches en ressources, que ceux-ci aient ou non un accès à la mer. Bien entendu les pays pauvrement dotés sans accès à la mer se classent au bas de l'échelle. D'après Collier ces facteurs peuvent coûter à ces pays un pour cent du taux de croissance. Ce constat serait valide de façon générale et non pas seulement dans le continent africain. Malheureusement, observe Collier, la population de l'Afrique est massivement concentrée dans les pays aux ressources rares sans accès à la mer.

À coup sûr l'environnement est important et, bien entendu, dans certaines régions d'Afrique les conditions physiques sont sévères, notamment le climat et la nature du sol, mais cela ne représente pas de difficultés insurmontables. En Arabie saoudite la température moyenne en été est de 49° ; la Suisse n'a pas accès à la mer. Ces

facteurs n'ont pas empêché ces deux pays de faire leur chemin.

On a souvent avancé des facteurs historiques tels que le colonialisme pour expliquer le bilan décevant de l'Afrique, l'idée étant que les puissances coloniales délimitèrent des nations, instaurèrent des structures politiques et façonnèrent des bureaucraties fondamentalement incompatibles avec la manière de vivre des populations indigènes. Forcer à vivre ensemble sous le même drapeau des groupes ethniques traditionnellement rivaux ou en conflit ouvert n'est pas la recette idéale pour constituer une nation. Le partage de l'Afrique si mal conçu qui fut opéré à la Conférence de Berlin en 1885 ne facilita pas les choses. La réunion de quatorze nations (y compris les États-Unis, avec comme principaux participants l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la France et le Portugal) produisit une carte du continent émaillée de petites nations dont les frontières arbitrairement tracées ne pouvaient que rendre difficiles l'autosuffisance économique et l'autonomie politique¹.

Il y a aussi, naturellement, un point de vue insidieux, et en général sous-entendu, selon lequel le problème de l'Afrique, ce sont les Africains : culturellement, mentalement et physiquement les Africains seraient différents... Il y aurait en eux, profondément enfouie dans leur psyché, une incapacité à s'engager sur la voie du développement et à améliorer leurs conditions d'existence sans une orientation et une assistance étrangères.

Ce n'est pas la première fois que l'on cite des normes culturelles, des mœurs, des croyances religieuses, pour expliquer la différence observée dans le développement de certains peuples comparativement à d'autres. Le sociologue allemand Max Weber a soutenu que l'éthique du travail protestante avait contribué à la rapidité du progrès

technologique et qu'elle expliquait l'essor de la Grande-Bretagne et d'autres nations européennes.

Dans son esprit il y avait deux grands groupes de protestants : les calvinistes, qui croyaient à la prédestination et pour qui l'acquisition de la richesse dépend de la grâce divine, et les luthériens qui croient aux œuvres et ont une éthique du travail. On réussit à la sueur de son front. Pour reprendre les idées de Weber, le problème du développement de l'Afrique offrirait deux voies différentes. D'un côté on regarde les Africains comme des enfants incapables d'un développement autonome, incapables de s'engager sur les chemins de la croissance sans qu'on leur montre la route ou qu'on les y pousse ; de l'autre, il y a la voie qui conduirait à un développement durable mais qui requiert que l'on traite les Africains en adultes. L'ennui avec le modèle de dépendance de l'aide, c'est évidemment qu'il maintient le continent dans une perpétuelle enfance.

Une autre raison que l'on avance pour rendre compte des échecs économiques de l'Afrique, c'est l'existence de multiples tribus et le tissu ethno-linguistique si complexe. En gros, on distingue mille tribus réparties dans l'Afrique sub-saharienne, et la plupart ont une langue et des coutumes qui leur sont propres. Le Nigeria compte 150 millions d'habitants et environ quatre cents tribus. Le Botswana, avec un peu plus d'un million d'habitants, décompte huit grands groupements tribaux. Pour mettre les choses en perspective, sur le modèle et les proportions du Nigeria, il faudrait imaginer les 60 millions d'habitants de la Grande-Bretagne fragmentés en 160 ethnies et groupements distincts.

Une nation où la division en tribus est fortement accentuée est confrontée à deux risques majeurs. Le premier et le plus évident est que la rivalité ethnique conduise à des

désordres et des troubles qui peuvent culminer dans une guerre civile de grande ampleur. Les exemples tragiques du Biafra au Nigeria (1967-1970) et le génocide à motivations ethniques du Rwanda dans les années 1990 sont dans toutes les mémoires.

Paul Collier postule que, plus un pays est ethniquement divisé, plus la probabilité d'une guerre civile est élevée. De fait, la fréquence des guerres civiles en Afrique au cours des trente dernières années a été bien plus grande qu'en Asie du Sud-Est ou en toute autre région en voie de développement. Or, pour ce qui est d'assurer le déclin économique, social et moral d'un pays (et éventuellement des pays voisins) rien ne peut rivaliser avec une guerre civile. En termes purement financiers, Collier évalue le coût d'une guerre civile typique à quatre fois le PNB annuel du pays. En Afrique où de petites nations coexistent dans une étroite proximité, les retombées négatives d'un conflit sur les pays voisins peuvent atteindre la moitié de leur propre PNB.

Même en temps de paix l'hétérogénéité ethnique peut être un obstacle à la croissance. Selon Collier opérer des réformes dans un petit pays ethniquement divisé présente des difficultés qui expliqueraient pourquoi les pires politiques persistent en Afrique plus longtemps qu'ailleurs. Ces sociétés sont caractérisées en effet par une méfiance entre les différents groupes tribaux qui rend malaisée une action collective en vue du bien général. C'est particulièrement vrai quand il s'agit de sociétés démocratiques (ne fût-ce que nominalement) où l'espoir de réaliser un consensus politique entre des groupes hostiles séparés par des barrières ethniques est des plus réduits. Invariablement, là où il y a un conflit, la ligne de partage entre ethnies ralentit la mise en œuvre des mesures essentielles susceptibles de stimuler la croissance économique. Les

élections turbulentes de 2008 au Kenya en sont un exemple : les tensions tribales entre le président sortant Mwai Kibaki (un Kikuyu) et son adversaire Odinga (un Luo) contaminèrent le processus de l'élection, et les institutions elles-mêmes (il y eut un compromis sous la forme d'un gouvernement de coalition associant les deux ethnies).

Personne, assurément, ne peut nier que l'Afrique n'ait eu sa large part de désordres tribaux. Mais il est vrai aussi que dans un certain nombre de pays africains la cohabitation pacifique de tribus différentes a été une réussite (c'est le cas du Botswana, du Ghana, de la Zambie, pour n'en nommer que trois). Du reste, il est futile de renoncer à chercher un remède aux maux dont souffre l'Afrique en s'abritant derrière l'excuse des différences ethniques. On dit : qui est né Zoulou sera toujours Zoulou. Mais les Zoulous, comme les membres de toute autre tribu, se marient aussi en dehors de leur ethnie. Ils vivent, travaillent, se divertissent dans des villes où l'intégration fonctionne bien. En fait l'intégration dans les villes africaines est plus poussée qu'ailleurs. Il n'y a pas de quartiers réservés à une ethnie comme on peut en voir à Belfast, Londres ou New York. En outre si l'on se bloque sur cette question, il est impossible d'aller plus loin, de formuler la moindre recommandation : c'est une impasse.

Une autre explication encore de l'échec africain, c'est l'absence d'institutions fortes, transparentes, crédibles – fonction publique, police, justice, etc.

Dans *Wealth and Poverty of Nations*, David Landes soutient que le modèle idéal de croissance est celui que garantissent des institutions politiques. La garantie des libertés individuelles, des droits de propriété, des droits contractuels, de l'état de droit (ce qui n'implique pas forcément une démocratie), un gouvernement soucieux de

protéger les citoyens, intolérant à l'égard des profiteurs et dont les dimensions restent modestes, telles sont les conditions obligatoires du succès.

Dans *How Britain Made the Modern World*, Niall Ferguson voit dans le système du droit coutumier et le modèle britannique d'administration deux institutions qui ont joué un rôle moteur dans le développement. Ferguson observe également que la présence d'institutions légales et politiques favorise les investissements étrangers dans un pays (et le protège contre le désinvestissement en réduisant la fuite des capitaux) ainsi d'ailleurs que l'innovation. Cela implique qu'il y ait un état de droit, que l'on évite des dépenses gouvernementales excessives et que l'on limite le pouvoir de l'exécutif. On peut disposer alors d'un système fiscal transparent, d'une autorité monétaire indépendante, et d'un marché des capitaux normal susceptible d'encourager la présence d'entreprises plus nombreuses et plus importantes.

Le professeur Dani Rodrik de Harvard est catégorique, lui aussi : il soutient que le fondement d'une croissance durable, ce sont des institutions qui assurent la sécurité du droit de propriété, le règlement des conflits, le maintien de la loi et de l'ordre, et savent équilibrer mesures incitatives et coûts et prestations sociaux. Dans son livre *In Search of Prosperity*, Rodrik cite la Chine, le Botswana et l'île Maurice comme exemples de pays qui doivent largement leur succès à la présence d'institutions qui ont généré des mesures incitatives pour le marché, protégé les droits de propriété des investisseurs présents et futurs, et prévenu l'instabilité politique et sociale (le Botswana avait un PNB de 8 170 dollars par habitant en 2002, soit quatre fois plus que la moyenne des pays sub-sahariens (soit 1 780 dollars), et une bonne part de ce succès est attribuée en effet à la probité de ses institutions politiques)².

À l'inverse, suggère Rodrik, faute de bonnes institutions, l'Indonésie et le Pakistan ont les plus grandes difficultés à parvenir à une croissance durable. Leur économie a eu des poussées intermittentes de croissance mais celles-ci se sont révélées fragiles (comme en Indonésie après 1997) ou bien incapables d'apporter des avancées significatives dans des secteurs de la vie sociale, telles la santé et l'éducation (c'est le cas du Pakistan). D'après les calculs de Rodrik des changements institutionnels pourraient réduire des trois quarts l'écart des revenus entre les nations dont le système politique est le meilleur et celles où il est le pire.

Le système institutionnel des trois pouvoirs, exécutif, législatif et judiciaire existe sous une forme ou sous une autre dans la plupart des pays africains (c'est un legs de la période coloniale), mais, la fonction présidentielle mise à part, ces institutions sont sans pouvoir réel et soumises aux caprices des dirigeants. Dans un environnement économique stable et fort les institutions politiques sont le support du développement de la nation, mais dans un cadre de faiblesse chronique, caractérisé par la domination sans partage de la corruption et des pots-de-vin, elles perdent souvent toute leur efficacité.

L'incapacité de l'Afrique à générer une croissance significative durable résulte visiblement de la conjonction de ces facteurs : géographique, historique, culturel, tribal et institutionnel. Ce serait assurément une grande naïveté d'en écarter catégoriquement un seul : tous contribuent ou ont contribué à l'histoire du continent et de sa triste performance économique. Toutefois, en bonne justice, on ne peut en conclure que l'Afrique est condamnée à un échec éternel. Car, si chacun de ces facteurs constitue une explication partielle de ce qui s'est passé tantôt dans un pays tantôt dans un autre, il ne faut

pas oublier que la très grande majorité des nations africaines ont une chose en commun : leur dépendance envers l'aide internationale.

L'aide marche-t-elle ?

Depuis les années 1940 les pays riches ont transféré vers l'Afrique au titre de l'aide approximativement mille milliards de dollars, ce qui représente à peu près 1 000 dollars par habitant de la planète. Cette aide fonctionne-t-elle ? Elle peut et doit fonctionner, soutiennent les partisans de l'aide, qui avancent six arguments.

Le plan Marshall

D'abord le plan Marshall : comme on l'a vu plus haut, entre 1948 et 1952, les États-Unis transférèrent plus de 13 milliards de dollars (soit 100 milliards de dollars d'aujourd'hui) pour aider à la reconstruction de l'Europe au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. On est d'accord pour reconnaître le succès éclatant du plan Marshall dans la reconstruction des économies européennes dévastées par la guerre. Le plan ne se contenta pas d'assurer la réussite économique des nations bénéficiaires, il contribua également, de l'avis de nombre d'analystes, au rétablissement d'institutions politiques et sociales d'une importance décisive pour la paix et la prospérité actuelles de l'Europe occidentale. C'est vrai mais, même si l'idée d'une politique d'aide à l'Afrique est née du succès du plan Marshall en Europe, il s'agit de deux réalités totalement différentes. Présenter les résultats positifs du plan Marshall comme une promesse de

réalisations similaires dans l'Afrique de demain est se tromper du tout au tout.

Pourquoi ?

D'abord les nations européennes n'étaient pas totalement dépendantes de l'aide. En dépit des ravages de la guerre, la renaissance économique de l'Europe occidentale était déjà en route ; le continent disposait d'autres ressources. À leur apogée les flux du plan Marshall représentaient seulement 2,5 % du PNB des principaux pays bénéficiaires, telles la France et l'Allemagne, et de toute façon ils ne dépassèrent jamais 3 % du PNB d'un pays quelconque au cours des cinq ans de durée du programme. L'Afrique, de longue date submergée par l'aide, reçoit aujourd'hui une assistance pour le développement presque équivalente à 15 % de son PNB, soit plus de quatre fois le plan Marshall à son apogée. Vu la médiocrité des performances économiques de l'Afrique au cours des cinquante dernières années, alors que les milliards de dollars s'y déversaient, on imagine difficilement qu'une nouvelle injection de milliards puisse transformer en succès l'expérience africaine de l'aide internationale.

De plus, le plan Marshall avait une durée limitée. Les États-Unis avaient fixé un objectif, les pays européens acceptèrent les termes du contrat, signèrent le document qui les engageait. L'argent coula à flots, pendant cinq ans seulement. Par contraste avec l'injection financière, décisive mais de courte durée du plan Marshall, l'Afrique en général a reçu une aide ininterrompue pendant au moins cinquante ans. Une aide constante sans limitation de durée qui inciterait à l'effort. Ainsi en l'absence de toute menace explicite d'interruption de l'aide, et comme rien ne leur inspire le sentiment qu'un jour celle-ci pourrait se terminer, les gouvernements africains ont été amenés à considérer l'aide comme une source de revenus

permanente et sûre ; ils n'ont aucune raison de croire que les flux ne vont pas continuer indéfiniment. Il n'y a pas d'incitation à établir des plans financiers à long terme, pas de raison de chercher d'autres moyens de financer le développement, quand vous n'avez qu'à attendre tranquillement qu'on vous remette un chèque et à l'encaisser.

Point essentiel, le contexte du plan Marshall était très différent du contexte africain. Les nations européennes dévastées s'étaient pourvues avant la guerre des institutions nécessaires : elles disposaient d'une fonction publique expérimentée, d'entreprises bien gérées, d'une administration judiciaire et d'organismes sociaux efficaces. Après la guerre, il ne fallait qu'une injection d'argent pour relancer la machine. Le plan Marshall fournissait une aide à la reconstruction, non au développement économique. Si endommagée que fût l'Europe, elle possédait une structure en place, une structure politique, économique et matérielle, tandis que, en dépit de l'infrastructure léguée par la colonisation, l'Afrique n'avait pas connu le moindre développement effectif. Construire, et non reconstruire, des institutions politiques et sociales réclame bien plus que de l'argent. L'afflux, mal maîtrisé et aussi peu régulé que possible, de milliards de dollars au titre de l'aide aura eu pour résultat de saper l'établissement de ces institutions aussi bien que d'une croissance durable. À cet égard la récente et heureuse expérience de l'Irlande (avant la crise des subprimes), qui a reçu des sommes importantes de la Communauté européenne, ne peut être invoquée comme une preuve que l'aide pourrait fonctionner en Afrique. Car, comme l'Europe après la guerre, l'Irlande avait les institutions et l'infrastructure requises pour maîtriser et contrôler l'aide et lui faire produire un impact économique significatif.

En fin de compte, tandis que l'aide fournie par le plan Marshall ciblait essentiellement l'infrastructure physique, l'aide en direction de l'Afrique englobe à peu près tous les aspects de l'économie. Dans la plupart des pays pauvres aujourd'hui, l'aide concerne la fonction publique, les institutions politiques, l'armée, la santé publique, l'éducation, l'infrastructure... Plus l'aide étend son champ, plus corrosive est son action, plus grande est la culture de dépendance de l'aide.

Les diplômés de l'IDA

Les défenseurs de l'aide soulignent la réussite économique de pays qui aujourd'hui ont cessé d'être assistés après avoir bénéficié de l'aide dans le passé. Il s'agit des pays connus comme les diplômés de l'IDA (International Development Association). Au nombre de vingt-deux, ils comptent quelques-uns des pays émergents qui ont connu les plus grands succès économiques : Chili, Chine, Corée du Sud, Thaïlande et Turquie. Trois d'entre eux seulement appartiennent au continent africain : Botswana, Guinée équatoriale (à cause surtout de la découverte de gisements pétroliers), et Swaziland³.

Les champions de l'aide suggèrent que ces pays ont substantiellement réduit la pauvreté, accru les revenus et amélioré le niveau de vie grâce à une assistance de grande ampleur.

Toutefois, comme dans le cas du plan Marshall, il faut noter que les flux de l'aide en question ont été relativement modérés (en l'occurrence moins de 10 % du PNB) et de courte durée. Ainsi le Botswana, souvent cité comme l'exemple type du bon élève de l'IDA, a effectivement bénéficié d'une importante assistance étrangère

dans les années 1960 (20 % du PNB). Entre 1968 et 2001 la croissance économique moyenne du Botswana par habitant a atteint 6,8 %, l'un des taux les plus élevés au monde. Mais ce n'est pas l'aide qui doit être tenue pour responsable de cette performance. Le Botswana a énergiquement poursuivi une politique favorisant l'économie de marché et c'est la clé de son succès – sa politique commerciale l'a ouvert à la concurrence, la stabilité monétaire a été recherchée et la discipline fiscale observée. Point essentiel, en 2000, l'aide au Botswana ne représentait que 1,6 % du revenu national, c'est-à-dire une infime proportion de ce que l'aide est aujourd'hui dans tant de pays africains. Le succès du Botswana est dû à ce qu'il a cessé de dépendre de l'aide.

L'aide conditionnelle

Les champions de l'aide croient aussi à l'efficacité d'une aide conditionnelle. Il s'agit de la conviction que l'imposition, par les pays donateurs, de règles spécifiant les conditions à respecter pour dépenser l'argent de l'aide peut éventuellement déterminer le succès ou l'échec de cette aide. Dans les années 1980 l'idée de conditions attachées à l'aide aux pays africains passa au premier plan.

La notion de contrepartie en matière d'aide n'était pas nouvelle. Les bénéficiaires du plan Marshall étaient invités à accepter une série de conditions fixées par les États-Unis. C'était à prendre ou à laisser. Désormais les pays africains allaient avoir à affronter le même choix.

Les pays donateurs ont eu tendance à conditionner leur aide de trois façons différentes. En premier lieu, elle est souvent liée à des fournitures. Les pays qui bénéficient de l'aide doivent la dépenser sur des biens et des services

spécifiques fournis par les pays donateurs ou un groupe choisi par eux. Cette exigence peut également s'appliquer au personnel : les pays donateurs emploient alors des citoyens de leur pays même quand des candidats compétents existent dans le pays assisté. En second lieu, le pays donateur peut se réserver le droit de sélectionner à l'avance le secteur ou le projet qu'il financera. En troisième lieu, l'aide ne sera disponible qu'aussi longtemps que son bénéficiaire accepte d'appliquer une série de mesures économiques et politiques.

Avec la vogue de la stabilisation et de l'ajustement structurel, l'adoption de politiques favorables à l'économie de marché devint la condition requise pour l'octroi d'une aide. L'aide dépendit de l'empressement manifesté par les gouvernements pour passer d'une économie d'État planifiée et centralisée à une économie de marché – ce qui impliquait la réduction du nombre de fonctionnaires, la privatisation des industries nationalisées, la suppression des barrières au commerce international. Plus tard, l'exigence de bonne gouvernance et de démocratie s'ajouta aux conditions requises : on espérait limiter ainsi la corruption sous toutes ses formes.

Sur le papier cette conception d'une aide conditionnelle paraissait logique et raisonnable. Les donateurs imposaient des restrictions sur l'utilisation de l'aide fournie, et les bénéficiaires les acceptaient. Mais en pratique cette politique échoua misérablement. L'échec le plus éclatant fut celui des efforts pour réduire la corruption et la mauvaise gouvernance.

Une étude de la Banque mondiale a établi que 85 % des flux de l'aide servaient à des fins différentes de celles formulées à l'origine et qu'ils étaient souvent détournés pour financer des entreprises improductives voire ridicules. Dès les années 1940 les donateurs internationaux

avaient conscience du risque de détournement. En 1947, Paul Rosenstein-Rodin, le directeur adjoint du département économique de la Banque mondiale, remarqua froidement : « Quand la Banque mondiale croit financer une centrale électrique, elle finance en réalité un bordel. »

Mais le point essentiel, c'est que l'aide continuait à affluer même quand les conditions fixées et acceptées étaient délibérément et ouvertement violées. Dans une autre étude Svensson écrit : « On ne trouve aucun lien entre les efforts d'un gouvernement pour se réformer ou remplir les conditions posées et le versement des fonds de l'aide. » Ce qui prouve une fois de plus que, même si elles étaient au centre de beaucoup des accords d'assistance, les conditions ne semblaient guère avoir d'importance en pratique.

*Le succès de l'aide
dans un environnement politique favorable*

Confrontés à l'accumulation des faits qui prouvent son insuccès, les champions de l'aide internationale ont recours à un autre argument encore : l'aide fonctionnerait, et de fait a fonctionné, dans un environnement politique favorable, c'est-à-dire dans les pays qui ont une saine politique fiscale, monétaire et commerciale. En d'autres termes l'aide donnerait les meilleurs résultats quand un pays serait en parfait état de marche. Cet argument a été présenté dans un article influent publié en 2000 par deux économistes de la Banque mondiale, Burnside et Dollar (pourquoi un pays en parfait état de marche aurait-il besoin de l'aide internationale et ne chercherait-il pas plutôt d'autres formes de financement, cela reste un mystère).

Les donateurs furent vivement impressionnés par les conclusions de Burnside et Dollar et ne perdirent pas de temps pour les mettre en pratique. En 2004, par exemple, le gouvernement américain lança un programme de 5 milliards de dollars, *Millenium Challenge Corporation aid campaign*, dont le thème inspirateur était que « l'assistance pour le développement économique ne peut avoir de succès que si elle est liée à de saines politiques dans les pays en voie de développement ⁴ ». Des travaux ultérieurs montrèrent que les conclusions de Burnside et Dollar ne résistaient pas à l'examen et elles cessèrent de séduire les esprits. La communauté des économistes ne tarda pas à conclure qu'à l'évidence les pays où les conditions politiques sont bonnes, comme le Botswana, tendent à progresser sans assistance et que le point principal de l'aide est d'aider les pays où ces conditions sont mauvaises. Mais cela ne dissipe pas toutes les inquiétudes au sujet de l'aide car on peut légitimement se demander – on le verra plus tard – si celle-ci, loin de favoriser une quelconque amélioration des conditions politiques, n'est pas capable de pervertir la bonne gouvernance là où elle existe et d'aggraver encore davantage la mauvaise gouvernance là où elle sévit.

Pour en revenir à l'environnement politique favorable, les champions de l'aide sont convaincus que celle-ci fonctionne quand elle cible la démocratie car seul un environnement démocratique serait en mesure de faire démarrer la croissance économique. Du point de vue occidental, la démocratie est pleine de promesses.

Il y a, de fait, de bonnes raisons pour croire que la démocratie est un facteur déterminant de la croissance économique. La démocratie libérale (avec les libertés qu'elle garantit) protège le droit de propriété, assure la présence de contre-pouvoirs et de mécanismes

d'équ
com
politi
l'exi
tion
Se
poss
à un
défe
pro
prot
risé
des
L
vue
dér
gar
de
cor
dit-
la c
cra
pre
na
vit
ma
co
un
dé
ch
de
go
de

d'équilibre, préserve la liberté de la presse, et se présente comme la gardienne des contrats. D'après divers penseurs politiques, comme Douglas North, la démocratie implique l'existence et le fonctionnement d'une structure institutionnelle légale et juste.

Selon ce raisonnement, en effet, la démocratie donne la possibilité de participer au processus de prise de décision à une fraction élevée de la population. Non seulement elle défend, mais elle améliore le sort des habitants. Elle promet que les entreprises, si petites soient-elles, seront protégées par la loi. Elle offre aux pauvres et aux défavorisés l'espoir que l'État corrigera une injuste répartition des richesses.

L'économiste américain Mancur Olson développe ces vues avec ampleur. Après avoir rappelé qu'on doit à la démocratie la protection des droits de propriété et la garantie du respect des contrats, qui jouent un rôle crucial de stimulants de l'activité économique, il la présente comme créatrice d'un dividende de paix. Elle introduit, dit-il, une stabilité politique qui est une précondition de la croissance économique. Selon Olson les régimes démocratiques s'engagent dans des activités qui assistent la production privée de deux manières : d'abord en maintenant un cadre de règles et de lois indispensables à l'activité privée, ensuite en fournissant un apport dont le marché risque de se désintéresser (par exemple la construction d'une route reliant un petit village éloigné à un centre commercial). De par leur nature propre les démocraties sont incitées à fournir des biens publics dont chacun bénéficie ; par conséquent il est plus raisonnable de compter sur un gouvernement démocratique que sur un gouvernement non démocratique pour veiller à la création de richesses dans une société donnée.

Dans cette perspective la démocratie apparaît comme le salut de l'Afrique : elle bannit la corruption, le copinage économique, les pratiques inefficaces et anticoncurrentielles, elle écarte une fois pour toutes l'éventualité qu'un chef d'État au pouvoir s'approprie les richesses nationales à sa fantaisie. Les démocraties poursuivent des politiques économiques équitables, transparentes, de nature à conduire un pays à une croissance durable.

En outre, soutient le Prix Nobel de la paix Amartya Sen, les politiciens démocratiquement élus sont plus vigilants que les autres, plus attentifs à éviter un désastre économique qui leur coûterait leur place⁵. Une étude portant essentiellement sur les économies en voie de développement révèle que les gouvernements tenus de rendre des comptes à leurs électeurs satisfont mieux – « à 70 % de plus » – les besoins élémentaires de leurs citoyens que les gouvernements non démocratiques⁶. Enfin, et c'est le point le plus important, les donateurs sont convaincus que, entre tous les régimes possibles, le régime démocratique est le seul qui entretienne une corrélation positive avec la croissance économique.

Il s'ensuit que les aspects positifs de la démocratie ont dominé les discours et la politique de l'aide et que les donateurs et les hommes politiques occidentaux ont décidé d'ignorer les protestations de ceux qui font valoir que la démocratie, dans les premières étapes du développement, est chose indifférente et qu'elle peut même avoir des effets pervers. Une démocratie financée par l'aide ne constitue pas un rempart contre un gouvernement décidé à modifier les droits de propriété à son avantage. Bien entendu de telles pratiques sont peu incitatives pour les investissements et peuvent même paralyser la croissance.

La vérité, l'inconfortable vérité, est que, loin d'être une condition préalable de la croissance économique, la

démocratie peut être un obstacle au développement : à cause de la rivalité des partis et des divergences d'intérêt, il est souvent difficile pour les régimes démocratiques de faire adopter une législation économiquement bienfaisante. Dans un monde idéal, ce dont ont besoin les pays pauvres, les pays situés tout au bas de l'échelle, ce n'est pas d'une démocratie avec ses partis multiples, c'est d'un dictateur bienveillant décidé à imposer les réformes nécessaires pour donner une impulsion à l'économie (trop souvent malheureusement ces pays se retrouvent finalement avec un accroissement de dictature et une portion congrue de bienveillance). Les esprits occidentaux sont portés à identifier la démocratie et la multiplicité de ses partis avec de bonnes institutions politiques (état de droit, respect des droits de propriété, justice indépendante, etc.). Mais les deux ne sont pas synonymes.

Il suffit de jeter un coup d'œil sur l'histoire des économies asiatiques (Chine, Indonésie, Corée, Malaisie, Singapour, Taiwan et Thaïlande) pour avoir la confirmation de ce que j'avance. Sans aller jusqu'en Asie, le Chili de Pinochet et le Pérou de Fujimori sont des exemples de succès économiques dans des pays où la démocratie était absente. La raison de cette « anomalie » est que chacun des dictateurs en question, en dépit de ses fautes (et elles étaient nombreuses), a été capable d'établir un semblant de droits de propriété, d'institutions en état de marche, de politiques favorisant la croissance (par exemple dans le domaine de la fiscalité et de la politique monétaire) et un climat encourageant les investissements, rempart de l'expansion économique – en somme tout ce que la démocratie promet de réaliser. Je ne veux pas dire par là qu'il était plaisant de vivre dans le Chili de Pinochet. Mais nous avons ici la démonstration que la voie démocratique n'est pas la seule qui conduise au succès économique (ce

succès grâce auquel aujourd'hui le Chili est un État authentiquement démocratique, qui peut se glorifier en outre d'être depuis 2006 le premier pays d'Amérique du Sud à avoir porté une femme à la présidence).

Si l'on se pose la question : l'aide étrangère a-t-elle amélioré la situation de la démocratie en Afrique ? – la réponse doit être affirmative, pour ce qui est, du moins, du nombre de pays africains qui organisent des élections, même si beaucoup d'entre eux tolèrent mal la liberté (les gens vont au bureau de vote, mais la presse est parfois bâillonnée et l'état de droit intermittent).

La vraie question qu'il faut se poser est : **l'introduction de la démocratie via l'aide étrangère a-t-elle eu des effets économiquement bienfaisants ?** La réponse est loin d'être claire. Il y a des pays démocratiques en Afrique qui continuent à se débattre pour pouvoir afficher des taux de croissance un peu convaincants (le Sénégal arrivait juste à 3 % en 2006) et il y a des pays africains indiscutablement non démocratiques dont la croissance économique est sans précédent (le Soudan par exemple).

Ce qui est clair, c'est que la démocratie n'est pas le préalable de la croissance économique comme le soutiennent les champions de l'aide. Au contraire, **c'est le développement économique qui est le préalable de la démocratie** (et ce dont ce développement n'a pas besoin, c'est de l'aide).

Dans *What Makes Democracies Endure* Przeworski et son équipe nous proposent un point de vue assez fascinant : « La prévision de durée d'une démocratie est de 8 ans et demi dans un pays où le revenu par tête est inférieur à 1 000 dollars par an, de 16 ans dans un pays où il se situe entre 1 000 et 2 000 dollars, de 33 ans s'il se situe entre 2 000 et 4 000 dollars, et de 100 ans entre 4 000 et 6 000 dollars... Au-delà de 6 000 dollars les démocraties

sont indestructibles, elles sont assurées de survivre contre vents et marées. » Rappelez-vous le slogan reaganien : « Idiot, c'est l'économie ».

Nul ne nie que la démocratie soit d'une valeur cruciale – mais la question est de savoir quel est le moment idéal pour la venue de la démocratie.

Dans les premières étapes du développement il importe peu à une famille africaine qui meurt de faim de jouir ou non du droit de vote. Cela viendra plus tard mais, pour aujourd'hui et les jours à venir, elle a besoin de nourriture. Et cela implique une économie qui se développe.

*L'efficacité de l'aide :
le paradoxe du micro-macro*

Prenons l'exemple d'un fabricant de moustiquaires africain. Il en produit environ 500 par semaine. Il emploie dix personnes qui, comme souvent en Afrique, entretiennent chacune une quinzaine de parents. Malgré leur ardeur au travail ces gens ne peuvent pas fabriquer assez de moustiquaires pour combattre efficacement les moustiques porteurs de la malaria.

Entre en scène une star de Hollywood qui rassemble les foules, et harcèle des gouvernements occidentaux pour qu'on envoie 100 000 moustiquaires dans la région. L'opération revient à un million de dollars. Les moustiquaires arrivent et sont distribuées. Une bonne action a été accomplie.

Mais une fois le marché inondé de ces moustiquaires, le fabricant local doit fermer boutique. Ses dix employés ne peuvent plus entretenir les 150 personnes qui dépendent d'eux (et sont forcées maintenant de vivre d'aumônes). Enfin n'oublions pas que dans cinq ans au

maximum la majorité des moustiquaires importées seront déchirées et ne serviront plus à rien.

C'est le paradoxe du micro-macro. Une intervention efficace à court terme peut n'avoir que très peu d'effets bénéfiques durables. Pis encore, elle risque involontairement de saper les chances, si fragiles soient-elles, de développement durable existantes.

À coup sûr, quand on a l'œil collé dessus, l'aide semble avoir eu un effet positif. Mais si l'on prend du recul, si l'on a une vue d'ensemble, on voit que non seulement la situation globale ne s'est pas améliorée, mais qu'elle a empiré.

Dans presque tous les cas, les évaluations à court-terme créent une impression erronée du succès de l'aide. Mais ce genre d'évaluations ne sont pas pertinentes quand il s'agit de s'attaquer aux problèmes de l'Afrique sur le long terme. On devrait mesurer l'efficacité de l'aide en se posant la question de sa contribution à une croissance viable de longue durée, se demander si elle arrache durablement à la pauvreté le plus grand nombre d'individus. Vue de cette façon, l'aide se révèle en défaut.

Cela dit, la proposition d'une nouvelle formule d'aide en nourriture lancée à la Food Aid Conference de 2005 à Kansas City⁷ est une tentative pour donner une nouvelle orientation à la politique d'assistance et cette orientation pourrait bénéficier aux fermiers africains. La dite proposition autoriserait qu'un quart du budget de l'United States Food for Peace soit utilisé pour l'achat de nourriture dans les pays pauvres, plutôt que d'acheter seulement des produits alimentaires aux fermiers américains et de les expédier par mer. Ainsi, au lieu d'inonder les marchés de nourriture américaine et de ruiner les fermiers locaux, cette stratégie conduirait à utiliser l'argent de l'aide pour acheter leurs produits aux fermiers locaux et les distribuer

aux habitants du pays dans le besoin. Pour en revenir à l'exemple des moustiquaires, on pourrait imaginer que les donateurs les achètent à des fabricants locaux et ensuite les revendent ou les donnent aux habitants du pays. Cette approche des problèmes devrait être généralisée.

Entre 1950 et 1990, on estime que les États-Unis ont déversé sur un seul pays, la Corée du Sud, l'équivalent de toute l'aide combinée dont ont bénéficié cinquante-trois États africains entre 1957 et 1990. Certains soutiennent que c'est de ce genre de concours financier que l'Afrique a besoin – en gros un équivalent du plan Marshall.

Les tenants de l'aide soutiennent que l'aide fonctionne – mais que les pays riches n'ont pas été suffisamment généreux. Ils plaident que, s'il y avait « un grand coup d'épaule » – une augmentation substantielle de l'aide visant les investissements décisifs – l'Afrique pourrait échapper au piège persistant de la pauvreté – en somme que l'Afrique a besoin d'une aide accrue, et massivement accrue. C'est alors seulement que les choses iront véritablement mieux.

En 2000 189 pays ont souscrit aux Millenium Development Goals (MDG)⁸. Ce plan d'action en huit points ciblait la santé, l'éducation, la préservation de l'environnement, la mortalité infantile, et l'allègement de la pauvreté et de la faim. En 2005, le coût du programme a été réévalué : une injection supplémentaire de 130 milliards de dollars par an serait nécessaire pour réaliser les objectifs du MDG dans un certain nombre de pays. Deux ans après l'engagement collectif sur ce programme les Nations-Unies organisèrent une conférence internationale sur le thème *Financing for Development* à Monterey au Mexique, à l'occasion de laquelle les pays donateurs promirent d'accroître leurs contributions

(en moyenne de 0,25 % de leur PNB) et de les porter à 0,7 %, dans la conviction que les 200 milliards de dollars annuels supplémentaires régleraient finalement les problèmes persistants de l'Afrique. En pratique la plupart des engagements pris par les pays donateurs n'ont pas été tenus, et les champions de l'aide, s'accrochant à cette défaillance des pays donateurs, y ont vu la raison du retard de l'Afrique. Mais la notion du « grand coup d'épaule », de la poussée décisive, esquive l'un des grands problèmes de l'aide, à savoir qu'elle est fongible – que des montants assignés à un certain objectif peuvent aisément être détournés, et utilisés différemment, en particulier pour des projets sans intérêt ou même nuisibles pour la croissance. Les tenants de l'aide eux-mêmes ont dû reconnaître que les flux incontrôlés de l'aide courent toujours le danger d'être consommés au lieu d'être investis, de tomber dans la poche des particuliers au lieu d'alimenter le trésor public. Quand cela se produit, comme cela arrive souvent, nulle sanction n'intervient, nulle punition n'est infligée. Plus de subventions revient à plus de corruption.

L'un des aspects les plus déprimants de ce fiasco de l'aide est que donateurs, politiciens, gouvernements, universitaires, économistes et spécialistes, tous savent, au plus profond d'eux-mêmes, que l'aide ne marche pas, qu'elle n'a jamais marché et qu'elle ne marchera pas. A propos d'une certaine intervention d'assistance, le directeur des services économiques au ministère britannique du Commerce et de l'Industrie fit un jour cette remarque : « Ils savent que c'est du vent mais ça fait vendre leurs T-shirts ». »

D'innombrables études et rapports (souvent effectués par les pays donateurs) ont montré que, au terme de plusieurs décennies, et après des milliards de dollars

dépensés, l'aide n'avait pas eu d'impact appréciable sur le développement. Exemples : Clemens en 2004 reconnaît qu'il n'y a pas eu d'impact durable de l'aide sur la croissance, Hadjmichael (1995) et Reichel (1995) trouvent une relation négative entre aide et épargne, Boone (1996) conclut que l'aide a financé la consommation plutôt que l'investissement. On a montré d'autre part que l'aide étrangère a accru les dépenses publiques et la consommation improductive, et n'a pas réussi à promouvoir les investissements.

Même un coup d'œil superficiel sur les données disponibles suffit pour suggérer que, alors que l'aide n'a cessé de grandir avec le temps, la croissance en Afrique est allée en diminuant et qu'elle a été accompagnée d'une pauvreté toujours plus accentuée. Au cours des trente dernières années les pays les plus dépendants de l'aide peuvent se prévaloir d'un taux de croissance annuel moyen de moins 0,2 %.

Pour la plupart de ces pays la conséquence directe de l'aide a été une plongée dans la pauvreté. Tandis que, avant la décennie 1970 la plupart des indicateurs économiques étaient à la hausse, une décennie plus tard la Zambie se trouvait économiquement en ruine. Bill Easterly, professeur à l'université de New York et ancien économiste à la Banque mondiale, note que si la Zambie avait converti toute l'aide reçue depuis 1960 en investissements et si elle avait misé sur la croissance des marchés, elle aurait eu au début des années 1990 un PNB par habitant d'environ 20 000 dollars¹⁰. Au lieu de cela, le PNB de la Zambie était inférieur à celui de 1960 et représentait moins de 500 dollars par personne. De fait, il devrait être trente fois plus élevé qu'il ne l'est aujourd'hui. Entre 1990 et 1998 quand le flux de l'aide à l'Afrique était à son apogée, la pauvreté en Afrique est passée de 11 à

66 %, progression effarante. Ce qui signifie que sur le milliard d'Africains, environ 600 millions sont pris au piège de la pauvreté.

Le dossier contre l'aide est si solidement étayé, si persuasif, que même le FMI, qui joue un rôle pilote dans ce domaine, a mis en garde ceux de ses partisans qui placent en elle de trop grands espoirs et y voient l'instrument d'un développement qu'elle n'est pas en mesure d'apporter. Le FMI a aussi recommandé aux gouvernements, aux donateurs et aux organisateurs des diverses campagnes, de se montrer plus modestes dans leurs déclarations et de ne pas prétendre que l'accroissement de l'aide résoudra les problèmes de l'Afrique. On aimerait que cette modération soit le prélude de changements réels.

Le plus ahurissant dans cette affaire est qu'il n'y a pas d'autre secteur de l'activité humaine, que ce soient les affaires ou la politique, où, malgré tant de preuves indiscutables d'un échec complet, l'on imaginerait de ne pas changer de cap et de persévérer dans l'erreur.

Telle est donc la situation : soixante ans, plus de mille milliards de dollars dépensés pour l'aide à l'Afrique et un bilan plus que modeste. Si l'aide était simplement inoffensive, si elle se contentait de ne pas faire ce qu'elle prétend faire, ce livre n'aurait pas été écrit. Le problème est qu'elle n'est pas inoffensive, elle est malfaisante. Elle ne fait pas partie de la solution potentielle, elle fait partie du problème. En fait, l'aide est le problème.

4.

L'assassin silencieux de la croissance

En 2004, l'ambassadeur britannique au Kenya, sir Edward Clay, se plaignit de la corruption qui sévissait dans le pays. Il n'hésita pas à dire que les ministres corrompus « dévoraient comme des gloutons » et vomissaient sur les chaussures des donateurs étrangers. En février 2005, vu la tempête politique que ses commentaires avaient provoquée, on l'invita à s'excuser publiquement. Il le fit à sa façon : il déclara qu'il déplorait la modération de son langage, regrettait d'avoir sous-estimé l'ampleur du pillage et d'avoir commis l'erreur de ne pas parler plus tôt¹.

S'il y a une vue admise partout, c'est celle de la corruption effrénée et ahurissante des hommes d'État africains. On a l'impression qu'il n'y a pas un dirigeant qui ne se soit couvert d'or, approprié des terres, ou n'ait confié la direction de sociétés publiques à des parents ou des amis, n'ait détourné des milliards pour les placer dans des banques étrangères, et en bref, n'ait considéré son pays comme un gigantesque distributeur de billets réservé à sa personne. D'après Transparency International les pillages de Mobutu au Zaïre auraient atteint cinq milliards de dollars – une somme équivalente aurait été volée au

Nigeria par le président Sani Abacha et déposée dans des banques suisses (plus tard 700 millions seraient retournés au Nigeria)². Ces vols ne sont pas, bien sûr, les vols d'un seul. Ce sont de nombreux individus à des niveaux variés de la bureaucratie, qui ont détourné des milliards de dollars et cela a pris des années. La corruption est un mode de vie.

La liste des pratiques utilisées en Afrique par les corrompus est presque infinie. Mais la question, ce n'est pas l'existence de la corruption sur le continent, c'est le fait que l'aide est l'un des supports majeurs de la corruption. Non qu'il n'y en ait d'autres. En terre africaine la manne des ressources naturelles s'est révélée une malédiction plutôt qu'une bénédiction. Comme l'aide, ces ressources sont susceptibles d'être volées, elles ont fourni des occasions sans limite d'accumulation de richesses et d'accroissement de prestige.

La différence cruciale entre l'aide et les ressources naturelles présentes dans le sol, c'est, bien sûr, qu'avec l'aide on a affaire à une politique active, délibérée qui vise au développement. Un gisement de pétrole n'est pas une affaire de choix pour un pays, même s'il peut décider de la façon dont il tirera parti de cette manne. Vu la pression grandissante qu'exercent certains organismes comme The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)³ pour qu'il y ait une plus grande transparence dans la gestion des secteurs du pétrole, du gaz et des minerais, on peut penser que l'époque du pillage et de la corruption éhontés de ces ressources tire à sa fin. Mais les donateurs, dans leurs confortables bureaux climatisés des villes occidentales, continuent de décider d'un trait de plume du sort tragique des pays qu'ils cherchent prétendument à assister.

Le cerc

Assisté
et les na
L'aide ét
corromp
user à l
obstacle
tions po
et ce c
domest
des inv
tion d
pauvre
augme
rable

Tel
semer
et fai
avec
En f
garan
dépe

C

E
san
l'al
ce
Fai
me

Le cercle vicieux de l'aide

Assistée par l'aide, la corruption nourrit la corruption, et les nations s'engagent vite dans un cercle vicieux. L'aide étrangère maintient au pouvoir des gouvernements corrompus – en leur fournissant un argent dont ils peuvent user à leur guise. Ces gouvernements corrompus font obstacle au règne de la loi, à l'établissement d'institutions politiques authentiques, à la protection des libertés, et ce comportement décourage les investissements tant domestiques qu'étrangers. L'opacité accrue et la baisse des investissements affectent la croissance, d'où la réduction du nombre d'emplois offerts et l'extension de la pauvreté. Pour réagir à cette situation les donateurs augmentent l'aide et ainsi se poursuit la descente inexorable vers la pauvreté.

Tel est le cercle vicieux de l'aide : il tarit les investissements si nécessaires, crée une culture de la dépendance, et fait le jeu d'une corruption illimitée, systématique – avec des conséquences désastreuses pour la croissance. En fait ce cycle perpétue le sous-développement et garantit l'échec économique des pays les plus pauvres dépendants de l'aide.

Corruption et croissance

En fin de compte, le but pour l'Afrique est une croissance économique qui soit viable sur le long terme, et l'allègement de la pauvreté. Il est impossible de parvenir à ce résultat dans un environnement où sévit la corruption. Faut-il le rappeler ? La corruption freine le développement de plusieurs façons.

Dans un contexte hautement corrompu et incertain rares seront les entrepreneurs (nationaux ou étrangers) qui risqueront leur argent sur des projets dont les gains pourraient être accaparés par des officiels corrompus. D'où la stagnation des investissements fatale pour la croissance.

Les agences en charge du développement voudraient nous faire croire que l'aide contribue à l'établissement d'une fonction publique durable, crédible et forte. De fait, la Banque mondiale recommande aux nations riches de fournir une aide plus substantielle pour participer à la lutte contre la corruption. Grâce à l'aide, nous dit-on, les gouvernements pauvres peuvent assurer une formation éthique, augmenter les salaires des personnels du service public (police, juges, personnel médical, agents du fisc) et ainsi limiter le risque de corruption. En outre, des salaires plus élevés attireront des individus compétents et de haute qualité dans le service public.

Malheureusement, la perspective de gains malhonnêtes mais substantiels a un effet corrosif sur les consciences et pervertit le talent. Dans un environnement dominé par l'aide internationale, les gens de talent, les gens qui ont reçu une bonne éducation, ont des principes, et devraient poser les fondations de la prospérité économique, perdent leurs principes et se laissent entraîner à des activités scélérates qui sapent les perspectives de croissance de leur pays. Ceux qui tiennent bon partent dans le secteur privé ou à l'étranger et laissent les places à des postulants de moindre qualité et potentiellement plus vulnérables à des pratiques malhonnêtes.

La corruption endémique cible aussi les contrats publics. Ces contrats qui devraient revenir aux entrepreneurs exécutant les travaux aux meilleures conditions et dans les meilleurs délais sont attribués en général à des individus dont le principal objectif est de détourner le plus

d'argent possible à leur profit. D'où des infrastructures de qualité inférieure et des services publics moins efficaces, au détriment de la croissance.

De même l'allocation des fonds gouvernementaux est compromise car il y a de fortes probabilités que des officiels corrompus choisiront les projets moins en fonction de l'intérêt du public que des possibilités d'extorquer des pots-de-vin et de détourner les fonds. Plus important est le projet, plus belle est l'occasion. Des projets dont l'exacte valeur est difficile à contrôler offrent des occasions lucratives de corruption : il est plus aisé de détourner l'argent quand il s'agit de grands projets d'infrastructure que de manuels de classe ou de salaires de professeurs.

Cela dit, à quel point la corruption affecte-t-elle la croissance ?

Chaque année depuis 1995 Transparency International publie un Corruption Perception Index (CPI). Grâce à des enquêtes qui reflètent les constatations d'hommes d'affaires et de spécialistes des différents pays, le CPI procède à un classement de plus de cent États en leur attribuant une note de 0 à 10 suivant leur degré de corruption.

Graf Lambsdorff a consulté le CPI et en a conclu que, pour un pays donné, le relèvement d'un point dans l'échelle de la corruption correspondait à une amélioration de la productivité de l'ordre de 4 % de son PNB. Cela implique que si la Tanzanie (dont la note est de 3,2 sur 10 dans l'index de 2007) réussissait à améliorer son score au point d'égaliser avec le Royaume-Uni noté 8,4, son PNB augmenterait de 20 % et le flux d'investissement net par tête augmenterait de 3 % du PNB.

Joel Kurtzman a découvert que, pour un pays donné, le relèvement d'un point sur l'index d'opacité (qui indique à quel degré un pays manque de règles claires et distinctes

appliquées à la conduite des affaires, des investissements et du gouvernement) correspondait à une baisse du revenu par tête de 986 dollars et à une réduction nette de 1 % des investissements directs étrangers en part du PNB⁴). En outre la corruption représentait, selon lui, une hausse de 0,5 % du taux d'emprunt moyen et une hausse de 0,5 de son taux d'inflation.

Aide et corruption

La communauté des donateurs n'a jamais caché combien lui paraît préoccupant le fait qu'une aide assignée officiellement à des secteurs sociaux et économiques vitaux soit utilisée directement ou indirectement pour financer des dépenses improductives (Rapport Human Development du PNUD en 1994). Lors d'une séance du comité des Affaires étrangères du Sénat américain en mai 2004 des experts ont pu affirmer que la Banque mondiale avait participé (passivement en général) au détournement d'environ 100 milliards de dollars en prêts destinés au développement⁵. Si l'on prend en compte la corruption associée aux prêts d'autres institutions d'aide multilatérale, le chiffre double, soit 200 milliards de dollars. D'autres spécialistes estiment que, sur les 525 milliards de dollars que la Banque mondiale a prêtés aux pays en voie de développement depuis 1946, au moins 25 % soit 130 milliards ont été employés abusivement. Quand l'aide atteint des montants astronomiques, non seulement elle entretient la corruption mais elle l'engendre.

L'aide encourage un comportement de chasseur de rentes – à savoir le recours à l'autorité gouvernementale pour accaparer l'argent et en tirer profit sans qu'il serve

au commerce ou à la production de richesses. Au plus bas niveau, c'est le fonctionnaire gouvernemental autorisé à manier des fonds publics qui s'empare de cet argent pour son usage personnel. Et comme l'aide étrangère est fongible – on n'a pas de peine à la voler, ou à la détourner – elle facilite la corruption. Si les conditions imposées par les donateurs avaient la moindre efficacité, ce ne serait pas le cas. Mais comme on l'a vu précédemment, ces conditions ne sont guère respectées.

Dans leur article, *Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid ?*, Alesina et Weder concluent que l'aide tend à accroître la corruption. Svensson montre comment l'aide nourrit la corruption en réduisant la dépense publique. Il montre ainsi que, en accroissant les revenus des gouvernements, l'aide tend à faire baisser la fourniture de biens publics (les objets dont chacun bénéficie mais que personne ne souhaite avoir à payer – par exemple, un réverbère). De même les programmes d'aide étrangère, dont il n'y a pas à rendre compte et qui ne comportent pas de contrôles, deviennent des sortes de rentrées fiscales. Ces recettes sont détournées de leur destination initiale et, au lieu d'alimenter une dépense publique productive (hôpitaux, écoles), servent à des fins improductives de pur gaspillage. En Ouganda, par exemple, dans les années 1990 la corruption née de l'aide avait pris une telle ampleur que seulement 20 cents par dollar de la dépense publique pour l'éducation atteignaient l'objectif fixé, les écoles primaires⁶.

L'aide en direction des pays corrompus

S'il est si manifeste que l'aide se prête à des manipulations aussi scandaleuses, pourquoi les donateurs persistent-ils à donner ?

Prenons le cas de ce qui se passa en 1978 après que le FMI eut nommé Irwin Blumenthal à la banque centrale de l'État alors appelé Zaïre et qui est aujourd'hui la République démocratique du Congo. Blumenthal démissionna moins d'une année plus tard en remettant un rapport où l'on lisait ceci : « Le système de corruption au Zaïre avec toutes ses manifestations pernicieuses est si solidement implanté qu'il n'y a *pas* (le mot est souligné) le moindre espoir que les créanciers du Zaïre soient jamais remboursés. » Peu après le rapport, le FMI accorda au Zaïre le prêt le plus important que le Fonds eût jamais accordé à un pays d'Afrique. Au cours des dix années suivantes la kleptocratie du président Mobutu reçut 700 millions de dollars supplémentaires du FMI.

Plus récemment, faisant allusion à l'ancien président de la Zambie, Chiluba (au pouvoir entre 1991 et 2002) dans un discours au Parlement, l'actuel président du pays, Levy Mwanawasa, allégua que 80 millions de dollars avaient été détournés. Or durant la période où le vol se produisit la Zambie avait reçu plus d'un milliard 500 millions de dollars de la Banque mondiale, sous les auspices en grande partie du programme d'assistance Heavily Indebted Poorest Country (HIPC), qui spécifiait que les pays bénéficiaires devaient être à l'abri de la corruption.

Plus généralement, un expert universitaire, Larry Diamond, observe que les agences en charge du développement continuent d'assister les États africains les plus corrompus et les moins responsables, de surcroît dirigés par des gouvernements dont le despotisme est flagrant. Sa

liste inclut le Cameroun, l'Angola, l'Érythrée, la Guinée et la Mauritanie, chacun de ces pays recevant une aide égale ou supérieure à la moyenne africaine, soit 20 dollars par habitant. C'est sans fin.

Pourquoi l'aide si celle-ci conduit à la corruption ?

Étant donné ce que nous savons sur l'aide étrangère et vu qu'elle encourage et nourrit la corruption, pourquoi les gouvernements occidentaux insistent-ils pour distribuer de l'aide aux pays pauvres ? Au-delà des motivations économiques, politiques et morales de l'aide dont nous avons déjà discuté, il y a des explications d'ordre pratique.

Il existe en premier lieu une véritable contrainte de prêter. La Banque mondiale emploie 10 000 personnes, le FMI plus de 2 500 ; il faut en ajouter 5 000 pour les autres agences des Nations unies, ajouter les employés d'au moins 25 000 organisations non gouvernementales enregistrées, des organisations de bienfaisance privées, et l'armée des personnels des agences gouvernementales chargées de l'aide. Au total, cela représente environ un demi-million de personnes soit la population du Swaziland. Tantôt ces gens font des prêts, tantôt ils accordent des subventions, mais tous sont impliqués dans les opérations de l'aide (la totalité des prêts à conditions avantageuses – de faible taux d'intérêt – et des subventions, lesquelles sont des dons gratuits) sept jours par semaine, cinquante-deux semaines par an et cela décennie après décennie.

L'aide est leur gagne-pain, comme elle l'est pour les fonctionnaires qui la reçoivent (et la détournent). Pour la plupart des organisations en charge du développement, le

succès d'une politique de prêts se mesure par la taille du portefeuille de prêts du donateur et non par la proportion de l'aide effectivement utilisée pour l'objectif fixé. Par conséquent les incitations intégrées dans l'organisation prêteuse elle-même perpétuent le cycle de prêts à n'importe quel pays si corrompu soit-il. Les donateurs sont tyrannisés par la préoccupation de « l'année fiscale » : « ils craignent les conséquences pour leurs agences de la non-utilisation de fonds dans l'année fiscale où leur dépense a été programmée » (Ravi Kanbur). Toute somme non déboursée accroît la probabilité que les programmes d'aide subséquents seront amputés. Avec le corollaire naturellement que le statut de l'organisation sera compromis.

Pour beaucoup d'agences la décision de prêter à des gouvernements dont la réputation est plus que douteuse se ramène à l'idée que si le prêt n'avait pas lieu les pauvres souffriraient, le budget de la santé et de l'éducation ne pourrait pas être équilibré et le pays serait en faillite. Mais la réalité est que les pauvres ne voient pas la couleur de cet argent et que, même sous le régime de l'aide, les pays africains sont en faillite.

Les donateurs craignent aussi que, s'ils cessaient de les alimenter en argent, les pays pauvres ne soient pas en mesure de rembourser leurs dettes, ce qui compromettrait la situation financière des donateurs. Cette logique circulaire est ce qui fait tourner le manège de l'aide.

Le besoin insatiable de prêter nous rappelle une nouvelle fois pourquoi les fameuses conditions imposées aux pays pauvres n'ont pas plus de valeur que la feuille de papier sur laquelle elles figurent. Une étude conduite en 1992 par le département chargé de l'évaluation des opérations à la Banque mondiale concluait que le versement des tranches d'aide annuelles avoisinait cent pour cent même

quand le pays concerné ne respectait les conditions imposées que dans une proportion inférieure à 50 %. Une autre étude de la Banque mondiale, en 1997, montre qu'entre 1980 et 1996 72 % de l'aide de la Banque mondiale consacrée aux prêts pour ajustement est allée à des pays qui n'avaient guère fait la preuve dans le passé de leur respect des conditions imposées. Comme le donateur cherche désespérément à prêter et à préserver le va-et-vient entre prêteur et emprunteur, la relation de l'aide penche en faveur du gouvernement corrompu. On en arrive à une situation absurde où le donateur a un plus grand besoin d'octroyer l'aide que le bénéficiaire de la recevoir.

En second lieu, les donateurs sont apparemment incapables de se mettre d'accord sur les noms des pays qui sont et ne sont pas corrompus. Un exemple classique s'est présenté le 26 novembre 2002, lors de la publication dans le *New York Times* d'un article intitulé « Le plan Bush lie l'assistance aux pays étrangers à l'existence d'un marché libre et d'un ordre démocratique ». L'article célébrait l'initiative de Washington et indiquait les détails d'une proposition de la Maison Blanche pour organiser une compétition entre les économies les plus pauvres du monde : les vainqueurs se verraient attribuer une tranche d'un fonds d'assistance de l'ordre de 5 milliards de dollars.

Curieusement, le Malawi figurait dans la liste des pays éligibles. Or, quelques semaines plus tôt le ministre de l'Agriculture du Malawi s'était trouvé mêlé à un conflit public avec le FMI. Des livraisons de céréales avaient disparu et une partie notable de la population du pays risquait d'être affamée. Ce qui aggravait les choses c'est qu'un haut fonctionnaire du Malawi membre de la commission de commercialisation des céréales, qui devait

être un témoin capital dans cette affaire de corruption, avait « mystérieusement disparu⁷ ». En dépit de ces allégations de corruption le gouvernement américain ne jugea pas opportun d'écarter le Malawi de la liste des pays qualifiés pour le Millenium Challenge Account.

D'un autre côté, la Tanzanie fut omise de la liste, apparemment parce qu'on la soupçonnait de corruption. Mais, bizarrement, elle avait été saluée comme un modèle de bonne gouvernance en novembre 2001 par le ministre du développement du gouvernement britannique, Clare Short, qui annonça peu après que la Tanzanie allait bénéficier d'un nouveau programme pilote d'assistance.

Qui avait raison ?

Ainsi il semblerait que, peu importe qui vous êtes et ce que vous avez fait (ou n'avez pas fait), il y aura toujours un donateur pour se montrer généreux avec vous. Dans le scandale des céréales du Malawi le FMI reprit le programme de prêts au gouvernement bien que jamais l'affaire n'ait été tirée au clair.

Corruption positive et corruption négative

Les choses n'iraient peut-être pas si mal si les dirigeants africains, comme certains de leurs collègues asiatiques, réinvestissaient sur place l'argent volé au lieu de l'escamoter et de le placer dans des comptes à l'étranger.

La notion de « corruption positive » pourrait expliquer pourquoi beaucoup de pays asiatiques, où la corruption paraît atteindre des niveaux élevés (elle serait même dans certains cas, comme en Indonésie, supérieure à celle de l'Afrique), n'en affichent pas moins des taux de croissance enviables. Par exemple, malgré la note de 3,5 sur 10 que lui attribue le CPI (Corruption Perception Index) de

Transparency International en 2007, la Chine continue d'attirer la part la plus considérable de l'investissement étranger direct, 78 milliards de dollars en 2006 selon les statistiques du FMI – ce qui a indiscutablement contribué à sa croissance exceptionnelle. De même on remarquera que si, dans les années 1980, la Thaïlande a enregistré de notables performances économiques, au cours de la même décennie elle était considérée comme le pays le plus corrompu au monde.

Le contraste est frappant avec l'Afrique d'où chaque année, selon les spécialistes, au moins 10 milliards de dollars – presque la moitié des recettes de l'aide étrangère en 2003 – partent vers l'étranger⁸. C'est cette corruption négative qui vide les caisses publiques et fait que les problèmes dramatiques de l'Afrique restent sans réponse. Il est tragique que les montants de l'aide volée dorment et rapportent dans des comptes privés à l'étranger pendant que les pays à qui cet argent était destiné connaissent stagnation et même régression.

La première condition du développement est un gouvernement économiquement responsable à qui l'on puisse demander des comptes, non les gouvernements corrompus à qui les agences internationales fournissent les fonds qui assurent leur durée. Mais la corruption n'est pas le seul problème. Les flux de l'aide ont des effets délétères d'ordre social et économique.

L'aide et la société civile

L'Afrique a besoin d'une classe moyenne – une classe moyenne directement intéressée à l'essor économique, dont les membres se font confiance (et puissent s'adresser à un tribunal si la confiance vient à manquer), et qui

respecte et défende l'état de droit ; une classe moyenne qui ait intérêt à ce que le pays fonctionne bien et dans un cadre légal ; une classe moyenne enfin qui (comme le reste de la population) puisse exiger des comptes du gouvernement. Plus que tout une classe moyenne a besoin d'un gouvernement qui la laisse progresser.

Je ne veux pas dire par là que l'Afrique n'ait pas de classe moyenne. Elle en a une. Mais dans l'environnement de l'aide les gouvernements sont moins intéressés à encourager les entrepreneurs et le développement de la classe moyenne qu'à promouvoir leurs propres intérêts financiers. Si elle ne dispose pas d'une forte influence économique, la classe moyenne ne peut pas peser sur le gouvernement. Quand celui-ci peut facilement se faire donner de l'argent, il est tout-puissant et n'a de comptes à rendre (de façon purement théorique) qu'aux donateurs de l'aide. La classe moyenne se trouve arrêtée dans sa croissance et n'atteint jamais la masse critique dont l'histoire a prouvé qu'elle était essentielle pour le succès économique et politique d'un pays.

Dans les économies qui fonctionnent sainement la classe moyenne paie des impôts en échange d'une véritable responsabilité du gouvernement envers le public. L'aide étrangère court-circuite ce lien. Comme la dépendance financière du gouvernement par rapport à ses citoyens se trouve substantiellement amenuisée, le gouvernement ne doit rien à son peuple.

Une société civile qui fonctionne bien et un corps de citoyens politiquement responsables sont l'assise solide d'un développement viable dans le long terme. Le rôle d'une société civile vigoureuse est de veiller à ce que le gouvernement soit tenu de rendre compte de ses actions, ce qui implique des réformes qui aillent au-delà de la simple organisation d'élections. Mais l'aide étrangère

perpétue la pauvreté et affaiblit la société civile en donnant un poids écrasant au gouvernement.

Une économie dont l'aide est le moteur conduit aussi à la politisation du pays, si bien que même quand la classe moyenne (si réduite soit-elle) semble prospérer, son succès ou son échec sont entièrement fonction de son allégeance politique. Comme l'écrit Peter Bauer : « l'aide détourne le peuple de toute activité économique productive et l'oriente vers la vie politique », ce qui affaiblit fatalement l'édification sociale du pays.

*L'aide et le capital social :
une question de confiance*

Le capital social, par quoi l'on entend le tissu invisible des relations qui unissent vie des affaires, vie économique et vie politique, est à la base du développement d'un pays. Au niveau le plus élémentaire, cela se ramène à une question de confiance.

Comme on l'a vu précédemment, il y a chez les spécialistes de l'aide un accord croissant pour reconnaître que les facteurs non matériels – tels que le gouvernement, l'état de droit, la qualité des institutions – jouent un rôle décisif dans la conquête de la prospérité économique et permettent à un pays de s'engager sur la voie d'un développement vigoureux. Mais ils n'ont de sens que si la confiance existe. Or s'il est difficile de définir ou de mesurer la confiance, quand celle-ci vient à manquer, les réseaux dont dépend le développement se défont ou même ne se forment pas.

L'aide étrangère ne renforce pas le capital social. Elle l'affaiblit. En contrariant les mécanismes de la responsabilité, encourageant la recherche de la rente, détournant

les quelques rares talents du marché du travail, supprimant toute pression pour réformer les politiques et les institutions inefficaces, l'aide garantit deux choses : que dans les pays les plus dépendants de l'aide le capital social restera faible et que ces pays eux-mêmes resteront pauvres. Dans le monde où l'aide domine, il n'y a ni besoin ni motivation pour faire confiance à son voisin. Ainsi s'érode le tissu de cette confiance si nécessaire entre les gens dans toute société fonctionnant normalement.

L'aide et la guerre civile

D'après l'Institut international de Recherches sur la Paix de Stockholm, « l'Afrique est la région du monde la plus ravagée par les conflits et c'est la seule où le nombre de conflits armés ne cesse de croître ». Au cours des années 1990 il y eut dix-sept conflits majeurs dans la seule Afrique, à comparer avec les dix au total qu'on dénombre dans le reste du monde. Or, l'Afrique est la région qui reçoit le montant plus important de l'aide étrangère et celle qui reçoit par habitant, en matière d'assistance officielle pour le développement, plus qu'aucune autre région.

Les trois vérités fondamentales sur les conflits d'aujourd'hui sont : ils naissent de la compétition pour le contrôle des ressources ; ils sont essentiellement une caractéristique des économies les plus pauvres ; ils sont de plus en plus des conflits internes.

C'est la raison pour laquelle l'aide foment les conflits. La perspective, en prenant le pouvoir, d'avoir accès aux richesses illimitées de l'aide est irrésistible. Grossman soutient que l'objectif sous-jacent d'une rébellion étant la capture de l'État pour l'avantage financier qui en découle,

l'aide accroît la probabilité des conflits. En Sierra Leone, lors de la négociation, le chef du Front Révolutionnaire Uni refusa la vice-présidence du gouvernement mais il accepta finalement l'offre de la présidence de la commission de contrôle des mines de diamant. Il apparaît donc que l'aide sape la croissance économique mais qu'elle est aussi une cause sous-jacente de désordres sociaux et même de guerre civile.

Bien entendu, il y a d'autres raisons qui expliquent conflits et guerres – par exemple l'espoir de s'emparer de ressources naturelles, tel le pétrole, ou encore des antagonismes tribaux (lesquels naturellement peuvent avoir leur origine dans des disparités économiques) – mais dans un environnement caractérisé par la pénurie d'argent la présence de l'aide sous n'importe quelle forme accroît les dimensions du gâteau que se disputent différentes factions. Ainsi, Maren attribue les guerres civiles de Somalie à une compétition entre factions pour le contrôle de l'importante aide alimentaire.

En outre, parce qu'elle entraîne une baisse du revenu moyen et un ralentissement de la croissance économique (l'un et l'autre, selon Collier, fort annonceurs de guerres civiles), l'aide accroît le risque de conflits⁹. Au cours des cinq dernières décennies on évalue à 40 millions le nombre des Africains morts dans les guerres civiles qui ont éclaté sur le continent, soit l'équivalent de la population de l'Afrique du Sud (et le double des morts russes de la Seconde Guerre mondiale).

L'aide se trouve développer une culture militaire. Les guerres civiles sont par nature des équipées militaires. Le vainqueur se maintient au pouvoir grâce à la loyauté de ses troupes. Ainsi, tout président en exercice, dans son désir de s'accrocher au pouvoir, oriente vers l'armée une

bonne part des ressources dont il dispose, avec l'espoir de s'assurer sa docilité.

Les limitations économiques de l'aide

Tout afflux important d'argent dans une économie donnée, si robuste soit-elle, risque de causer des problèmes. Mais, avec le flux incessant des sommes substantielles de l'argent de l'aide, ces problèmes sont magnifiés, en particulier s'il s'agit d'économies par nature mal administrées, faibles, sensibles à des influences extérieures et sur lesquelles les décideurs locaux ont peu de contrôle. En ce qui concerne l'aide, les économies pauvres font face à quatre défis économiques : la réduction de l'épargne domestique et des investissements en faveur d'une consommation accrue, l'inflation, la baisse des exportations, la difficulté d'absorber des flux d'argent aussi importants.

L'aide réduit l'épargne et les investissements

Au fur et à mesure que l'aide parvient à destination, l'épargne décline, c'est-à-dire que les investissements chutent. Cela ne signifie pas que l'argent de l'aide arrose toute la population, car il ne parvient que dans un petit nombre de mains choisies. Confrontée aux montants tentateurs de l'argent de l'aide, qui est notoirement fongible, l'élite dépense en biens de consommation au lieu d'épargner. Tandis que l'épargne décline, les banques locales ont moins d'argent à prêter pour investir sur place. Des études économiques confirment cette hypothèse : elles établissent qu'il y a corrélation entre l'accroissement

de l'aide étrangère et le taux déclinant de l'épargne domestique.

L'aide a un autre effet pervers. Bien qu'elle vise à encourager l'investissement privé en fournissant des garanties de prêt, en subventionnant les risques d'investissement et en favorisant les accords de cofinancement avec des investisseurs privés, l'aide décourage en pratique l'arrivée de l'argent des investisseurs étrangers. On a montré empiriquement que les capitaux et les investissements privés chutent quand l'aide croît. Cela traduit peut-être le fait que les investisseurs privés éprouvent un certain malaise à envoyer leur argent dans des pays qui dépendent de l'aide — point sur lequel nous reviendrons plus loin.

Autre conséquence de cet état de choses : une consommation accrue par suite de l'aide conduit à un environnement où une quantité bien plus grande d'argent court après des biens en quantité moindre. Il en découle presque invariablement une hausse des prix — c'est-à-dire l'inflation.

L'aide peut être inflationniste

La pression sur les prix peut être de deux sortes. L'argent de l'aide conduit à une demande accrue pour les biens et les services locaux (le coiffeur, l'immobilier, les produits alimentaires) aussi bien que pour les biens et services importés (comme les tracteurs ou les télévisions). La hausse de la demande locale n'est pas en soi nuisible mais l'injection d'argent peut l'être si elle a un effet perturbateur.

Car de multiples répercussions sont possibles. Prenons un exemple élémentaire. Supposons un fonctionnaire

corrompu qui détourne 10 000 dollars. Il dépense une partie de ces dollars pour acheter une voiture. Le vendeur de la voiture peut maintenant s'acheter un nouveau complet, ce qui met de l'argent dans les mains du propriétaire du magasin de vêtements et ainsi de suite : on a une longue chaîne d'opérations successives ; à chaque étape on peut imaginer une pression accrue sur les prix, tandis que progresse la demande de voitures, de vêtements. C'est au moins, dira-t-on, un exemple de corruption positive. Mais dans une économie pauvre on manque de voitures, on manque de vêtements, donc la demande en hausse fait monter les prix. En fin de compte les voitures et les vêtements seront disponibles mais, entre-temps, l'inflation aura érodé l'économie, en même temps que l'aide aura continué à venir. C'est l'ironie de la chose : à cause de l'environnement inflationniste qui se détériore, on injecte une aide supplémentaire pour sauver la situation, et le cycle recommence.

Comme si cela ne suffisait pas, pour combattre le cycle de l'inflation, les décideurs relèvent les taux d'intérêt. Mais des taux d'intérêt plus élevés signifient un investissement en baisse (il devient trop cher d'emprunter pour investir) et la baisse des investissements signifie moins d'emplois, c'est-à-dire plus de pauvreté, c'est-à-dire une aide supplémentaire.

L'aide étouffe le secteur des exportations

Prenons le Kenya et supposons qu'il n'y ait dans son économie que 100 shillings kenyans dont la valeur représente 2 dollars. Soudain l'aide y fait affluer 10 000 dollars. Or, personne ne peut dépenser ces dollars dans le pays car les commerçants n'acceptent que la

monnaie officielle, le shilling kenyan. Pour dépenser les dollars de l'aide leurs détenteurs doivent les convertir en shillings. Il n'y a toujours que 100 shillings dans l'économie kenyane. Par conséquent la valeur du shilling, monnaie flottante, s'élève tandis que circule une partie, la plus accessible, des dollars de l'aide. La monnaie kenyane est désormais plus forte au détriment de l'économie kenyane car les biens de fabrication locale destinés à l'exportation coûtent plus cher sur le marché international et ne sont plus compétitifs (à moins que les salaires ne soient ajustés à la baisse). Toutes choses égales, cela étrangle le secteur des exportations au Kenya.

Ce phénomène est connu sous le nom de « mal néerlandais, » car ses effets ont été observés la première fois quand, dans les années 1960, les revenus du pétrole de la mer du Nord ont afflué aux Pays-Bas, dévastant le secteur des exportations et accroissant le chômage. Avec les années la pensée économique a élargi le cadre du scénario original : on pense maintenant que n'importe quel afflux important de monnaie étrangère peut avoir potentiellement cet effet.

Même dans un environnement où le cours de la monnaie locale n'est pas flottant, où son taux de change est fixe, le phénomène néerlandais peut se produire. Ce qu'on observe alors, c'est que la disponibilité accrue de l'argent de l'aide développe la demande interne, ce qui conduit de nouveau à l'inflation. Les flux de l'aide dépensés sur des biens domestiques provoquent une hausse du prix des autres ressources localement en quantité limitée – comme le travail qualifié – et rendent moins compétitives les industries (surtout dans le secteur des exportations) qui doivent affronter la concurrence internationale et dépendent de cette ressource ; presque inévitablement ces industries doivent fermer leurs portes.

Le FMI a établi que les pays en voie de développement qui comptent sur des capitaux étrangers sont plus exposés à voir leur monnaie se renforcer. Par conséquent, le flux de l'aide étrangère renforce la monnaie locale et fait du tort aux industries exportatrices, ce qui à son tour réduit la croissance à long terme. Les économistes du FMI ont soutenu que ce relèvement du taux de change entraîné par le flux de l'aide est une des raisons qui expliquent pourquoi l'aide n'a pas réussi à améliorer la croissance – et que l'aide pourrait avoir contribué à la faible productivité des économies pauvres par la réduction des exportations.

D'autres études montrent de façon probante que l'aide sape la compétitivité des secteurs à forte main-d'œuvre ou des secteurs exportateurs (par exemple l'agriculture productrice de café). En particulier dans les pays qui reçoivent une aide importante, les secteurs exportateurs se développent plus lentement que les secteurs non exportateurs où le capital prédomine.

Les flux de l'aide ont un effet négatif sur la compétitivité globale, sur les salaires, sur l'emploi dans le secteur des exportations (en général sous la forme d'un déclin dans le pourcentage des travailleurs du secteur manufacturier) et en fin de compte sur la croissance. Étant donné que les exportations manufacturières jouent un rôle essentiel dans le démarrage de la croissance des pays pauvres (et de sa poursuite dans la durée), tout ce qui a un effet négatif sur les exportations devrait être une source de préoccupations.

En outre, parce que le secteur des biens échangeables peut être la principale source d'améliorations de la productivité et de retombées positives se diffusant dans le reste de l'économie, l'impact négatif de l'aide sur la compétitivité ne freine pas seulement le secteur des

exportations mais la croissance de l'économie tout entière.

Le fait que l'aide réduise la compétitivité et ainsi la capacité du secteur commercial de générer des gains en devises rend les pays encore plus dépendants de l'aide future et les laisse exposés à toutes les conséquences négatives de la dépendance de l'aide. Mieux encore, les décideurs savent que les flux d'argent entre personnes privées, par exemple les règlements, ne semblent pas entraîner ces effets négatifs induits par l'aide (mal néerlandais) mais ils préfèrent généralement ignorer les sources privées de capitaux.

Enfin, s'ils veulent atténuer les effets du mal néerlandais (et compte tenu de leur environnement économique), les décideurs dans les pays pauvres ont le choix entre deux méthodes. Ils peuvent (dans le cas d'un taux de change fixe) soit relever les taux d'intérêt pour combattre l'inflation mais c'est au détriment inévitable de l'économie, soit stériliser les flux de l'aide.

La stérilisation implique que le gouvernement émette des obligations ou des reconnaissances de dettes à l'intention des acteurs de l'économie, et en retour ceux-ci obtiennent l'infusion d'argent dans l'économie. Par ce processus le gouvernement peut résorber les espèces excédentaires que l'aide apporte. Mais comme on le verra plus loin, même la stérilisation a son coût.

L'aide cause des goulots d'étranglement : la capacité d'absorption

Très souvent les pays pauvres ne peuvent pas utiliser les flux de l'aide octroyée par des gouvernements riches. En effet, dans les premières étapes de leur développement

(quand les pays ont des structures financières et administratives insuffisamment développées) il n'y a simplement pas assez de main-d'œuvre qualifiée ou d'occasions d'investissements de taille pour employer effectivement la manne considérable dont ils disposent. Les économistes ont constaté que les économies à faible développement financier n'ont pas la capacité d'absorber l'aide étrangère. Dans ces économies des ressources additionnelles venues de l'étranger ne se traduisent pas par une croissance renforcée ou des industries financièrement indépendantes.

Qu'arrive-t-il à cet argent qui ne peut être utilisé ? Dans la meilleure des hypothèses, si le gouvernement ne peut rien faire de l'aide qui afflue, il aura quand même à rembourser les intérêts. Mais étant donné les risques que représente un large afflux d'argent, les décideurs dans le pays pauvre doivent prendre certaines mesures. Puisque, même s'ils le désiraient, ils ne peuvent tirer utilement parti de la totalité de l'aide, il est très probable que cet argent sera consommé au lieu d'être investi (ce qui accroît le risque d'inflation).

Pour éviter ce choc brutal à l'économie, les autorités doivent résorber les espèces excédentaires mais ceci a un coût. Outre les intérêts à payer sur l'aide empruntée, le processus de stérilisation des flux de l'aide (l'émission d'obligations est une forme locale d'endettement) peut affecter sérieusement le budget du gouvernement. L'Ouganda en est un bon exemple : en 2005 la banque centrale de l'Ouganda émit des obligations en rapport avec l'aide pour un montant de 700 millions de dollars. Le paiement des intérêts coûte au contribuable ougandais 10 millions de dollars annuellement.

Naturellement, la gestion des flux de l'aide est particulièrement amère quand les intérêts que le gouvernement

paie à l'étranger
rapporte l'aide

L'aide

Corruption
blissement
ments d'
officiel
public
d'ance
produit

L'aide
l'Afrique
chez e
quand
l'Afrique
rait co
d'inci
leurs,
pays
inves
de la
plus
D
gouv
de s
d'in
con
poic
peu
imp
con

paie à l'extérieur sont supérieurs aux intérêts que lui rapporte l'argent de l'aide qu'il détient.

L'aide et la dépendance de l'aide

Corruption, inflation, érosion du capital social, affaiblissement des institutions et réduction des investissements domestiques, pourtant si nécessaires : avec une aide officielle au continent chiffrée à 10 % de la dépense publique et au moins 13 % du PIB en moyenne, la dépendance ininterrompue de l'Afrique par rapport à l'aide produit une quantité de problèmes.

L'aide est source de paresse chez les dirigeants de l'Afrique. Ceci explique en partie pourquoi on observe chez eux une sorte d'insouciance, nul sentiment d'urgence quand il s'agit de porter remède aux maux si graves dont l'Afrique souffre. Parce que (à juste titre) l'aide leur apparaît comme un revenu permanent, ces dirigeants n'ont pas d'incitation à chercher d'autres moyens, des moyens meilleurs, de financer le développement à long terme de leurs pays. Car d'autres options, on le verra, telles que les investissements étrangers directs ou l'accès aux marchés de la dette, offrent des perspectives plus diversifiées et plus grandes pour un développement viable.

De même dans un monde dépendant de l'aide, les gouvernements des pays pauvres perdent de vue le besoin de s'assurer des ressources fiscales stables. Moins d'impôts peut sembler positif mais l'absence de taxation conduit à la rupture des mécanismes de freins et contre-poids qui équilibrent les rapports du gouvernement et du peuple. Disons les choses autrement : quand on est imposé, on se préoccupe d'obtenir quelque chose en contrepartie. Rappelons-nous la *Boston Tea-Party* de

1773 et son mot d'ordre : « Pas de taxation sans représentation. »

De plus, tout gouvernement raisonnable devrait penser aux différents modes de taxation auxquels il pourrait recourir pour gérer son pays. Si l'aide venait à disparaître (si improbable que cela paraisse), les mécanismes du fisc seraient tellement atrophies dans nombre de pays qu'ils ne pourraient pas fonctionner.

Les vastes montants de l'aide et une culture de dépendance de l'aide encouragent également les gouvernements à entretenir des secteurs publics aussi démesurés qu'improductifs – façon comme une autre de récompenser les copains. Boone (1996) a montré que l'aide tend à accroître les dimensions de l'appareil gouvernemental.

Le résultat net de la dépendance, c'est qu'au lieu d'avoir une Afrique en état de marche, administrée par les Africains et pour les Africains, ce sont des étrangers qui organisent son destin et décident en dernier ressort. Étant donné cette situation, il n'est pas surprenant que, malgré la place qu'elle occupe sur l'agenda mondial, le discours sur l'Afrique soit monopolisé par les stars du pop et les politiciens occidentaux. Sur la scène mondiale, on n'entend que bien rarement s'exprimer des Africains élus par leur peuple. Et bien que, comme on l'a vu, l'équilibre des forces se soit peut-être modifié en faveur des décideurs africains, c'est toujours les donateurs qui sont au poste de pilotage (ce qui pourrait expliquer pourquoi, au cours des cinq dernières décennies, politique africaine indépendante et gestion nationale de l'économie sont en net recul). Ainsi donc la dépendance de l'aide ne fait que saper la capacité des Africains, quel que soit leur rang, à décider au mieux de l'orientation économique et politique de leurs pays. Et la culture de l'aide est tellement envahissante qu'il n'y a pas de vrai débat sur une stratégie

éventuelle qui permettrait de se dégager du borbier de l'aide.

Les objections contre l'assistance

L'Aide fatale n'est pas le premier ouvrage qui formule des critiques contre l'aide en tant qu'instrument du développement. L'un de ses premiers critiques a été Peter Bauer, Hongrois d'origine et économiste de la *London School of Economics*. À l'époque le modèle de l'aide jouissait d'une grande popularité et Bauer était l'une des rares personnes à exprimer son désaccord. Beaucoup de ses écrits sont inspirés par son expérience personnelle aux colonies où il a étudié l'industrie du caoutchouc en Malaisie et au Nigeria. Il y a vu une industrie qui aurait dû être florissante ruinée par d'énormes subsides qui profitaient rarement aux indigents du pays bénéficiaire.

L'aide, selon Bauer, entravait le développement parce que l'argent finissait toujours entre les mains d'un petit nombre d'élus, de sorte que l'aide était « une façon de taxer les pauvres en Occident pour enrichir les nouvelles élites des anciennes colonies ». Bauer soutenait avec énergie que les théories et les politiques qui découlent de l'aide sont en contradiction complète avec un raisonnement économique sérieux et en définitive avec la réalité. Mais, en dépit de la faveur dont il jouissait auprès de Margaret Thatcher (qui l'anoblit)¹⁰, Peter Bauer, quand il est mort en 1992, était complètement exclu des programmes officiels d'assistance d'inspiration socialiste, et sa critique de la stratégie du développement fondé sur l'aide est restée largement ignorée.

Plus récemment, l'ancien économiste de la Banque mondiale, Bill Easterly, a procuré de nombreuses études

de cas qui illustrent les échecs des politiques d'aide dans le monde en voie de développement. Dans *The Bottom Billion* Paul Collier critique la conception d'un modèle unique d'aide valable universellement : c'est n'accorder aucune attention aux circonstances particulières de chaque pays. Collier recommande une approche nuancée de la question en spécifiant que l'aide n'est pas toujours le remède.

Peut-être le défaut de ces études est-il de ne pas proposer explicitement pour l'Afrique des alternatives à l'aide. Mais il y a plus important : il faut d'abord convaincre les gens qui mettent en œuvre les programmes de l'aide. Car ces gens ont tellement épousé l'idée de l'assistance que l'Afrique leur paraît totalement impuissante si l'aide lui fait défaut.

Les pages suivantes envisagent d'autres moyens pour l'Afrique de financer son développement économique. Ce sont des moyens qui ont été testés ailleurs, dans des lieux parfois fort éloignés comme l'Inde, la Russie et le Chili mais aussi plus près, en Afrique du Sud.

n d'aide dans
The Bottom
d'un modèle
il n'accorde
en de chaque
ancée de la
toujours le

de ne pas
alternatives à
il d'abord
ogrammes
l'idée de
it impu-

rens pour
nique. Ce
des lieux
le Chili

II

UN MONDE SANS AIDE

1.

La République de Dongo

Population : 30 millions de personnes. Espérance de vie moyenne : quarante ans (de soixante-cinq ans il y a vingt ans, elle a chuté à cause du sida. Dans les villes un adulte sur trois est atteint). Revenu annuel par tête : 300 dollars ; 70 % de la population vit avec moins d'un dollar par jour. Le taux de croissance moyen, qui était de 1 % au cours des vingt dernières années, est de 5 % depuis cinq ans, grâce à une hausse récente du prix du cuivre. Exportations principales : le cuivre, l'or, le coton et le sucre. Système politique : Dongo a adopté une démocratie purement nominale il y a dix ans, après avoir vécu vingt ans sous un régime de parti unique avec à sa tête le même président inamovible.

La République de Dongo, pays imaginaire, ne diffère guère de la réalité de beaucoup de pays africains. Libéré de la domination coloniale européenne dans les années 1960, le pays a un passé et une évolution caractéristiques de la moyenne des nations africaines. Son économie, socialiste dans les années 1970, fut privatisée au milieu des années 1980, et un régime démocratique fut instauré quand il y eut Glasnost et Perestroïka à Moscou¹. Le Transparency International Corruption Index lui

attribue la note 3 sur 10. Dans les années 1980 le pays avait accumulé 3 milliards de dettes – deux fois son PIB annuel et plus de trois fois son budget pour la santé et l'éducation combinées. Au début des années 2000, Dongo a bénéficié d'un allègement substantiel de sa dette. Pourtant le pays reçoit encore des millions de dollars d'aide annuellement. Cette aide représente 10 % du PIB et 75 % des recettes fiscales du gouvernement.

Ainsi comme le Nigeria et le Malawi, Dongo s'est vu octroyer l'indépendance dans les années 1960, comme l'Ouganda et le Botswana, il se débat sous le poids du sida, comme la Zambie, le Mali, le Bénin et la République démocratique du Congo, il compte sur les matières premières (minérales et agricoles) comme source première de ses recettes à l'exportation (par comparaison 60 % des gains à l'exportation de la Zambie viennent du cuivre et plus de 95 % de ceux du Nigeria viennent du pétrole et du gaz). Bien que dans une proportion moindre que la Gambie ou l'Éthiopie où 97 % du budget gouvernemental est alimenté par l'aide étrangère, les recettes fiscales de Dongo dépendent étroitement de l'aide. Comme le Kenya, Dongo est une démocratie fragile qui risque d'être déstabilisée par un ensemble de facteurs exogènes. Et comme la majorité des pays africains (et à la vérité de la plupart des pays en voie de développement), sa population est déséquilibrée par la prépondérance des jeunes : plus de 50 % de ses citoyens ont moins de quinze ans. Le manque de perspectives d'avenir rend Dongo, comme nombre de ses voisins, intensément vulnérable. C'est un terrain propice pour les désordres et la guerre civile.

Où en seront dans vingt ans les jeunes hommes et les jeunes femmes de Dongo ? Si un pays ne peut pas former la génération de fonctionnaires, de politiciens,

d'économistes et d'intellectuels compétents dont il va avoir besoin, comment éviter qu'il ne régresse ? Dongo aura-t-il changé ou sera-t-il encore enfermé dans un cycle interminable de désillusions et de désespoirs ?

Ce livre ne traite pas d'une politique de développement spécifique. Il ne répond pas à la question de savoir quelle est la meilleure façon de s'attaquer au problème du sida ou la meilleure stratégie en matière d'éducation, mais comment *financer* un programme de développement – quelle que soit la politique de développement choisie – afin que soit réalisée la prospérité économique. Car Dongo ne changera que s'il abandonne le modèle classique de dépendance à l'égard de l'aide – que si les propositions qui figurent dans *L'Aide fatale* sont adoptées totalement.

Le choix de la façon de financer le développement est au moins aussi important que la politique de développement adoptée par le gouvernement. Car cette politique peut être la meilleure du monde mais si l'on ne dispose pas de l'instrument financier approprié pour la mettre en œuvre, cela ne sert à rien. En d'autres termes, peu importe si le programme de développement de Dongo est d'orientation socialiste ou capitaliste. En revanche, ce qui est d'une importance capitale, c'est comment Dongo finance son développement économique. Car, qu'il soit capitaliste ou socialiste, un programme économique ne peut être mené à bien durablement que si l'on dispose d'une stratégie de financement fondée sur l'économie de marché et ses instruments.

Dans les propositions qui vont suivre les solutions financières implicites ont leurs racines dans le système de l'économie de marché. D'où la question : est-il possible pour un gouvernement de collecter des fonds selon ce système et de les dépenser sur un programme socialiste

(par exemple pour établir la gratuité des soins médicaux et de l'éducation) ? La réponse est oui. La Suède, le Danemark et la Norvège en sont l'exemple. Quelle que soit l'idéologie sociale, politique et économique d'un pays, il y a des solutions financières alternatives (toutes préférables à l'aide) permettant de financer son programme.

Un gouvernement peut-il utiliser les moyens de l'économie de marché et préserver ses valeurs socialistes fondamentales ? La réponse n'est pas seulement oui, il le peut, mais peut-être et surtout, il le doit. Et même quand un gouvernement recourt à des mesures de type socialiste pour se financer (par exemple, des impôts élevés) il lui faut toujours se servir de certains des moyens de financement de l'économie de marché s'il veut réaliser ses objectifs économiques.

2.

Repenser radicalement le modèle de la dépendance de l'aide

Les gouvernements ont besoin d'argent

Il y a un fait indiscutable : les gouvernements ont besoin d'argent. C'est vrai quelle que soit leur orientation politique – qu'il s'agisse d'un gouvernement socialiste qui se propose de procurer à ses citoyens tous les biens et services possibles ou d'un gouvernement libéral qui compte sur les marchés pour fournir certains biens publics (soit des biens et services utiles à un large public mais dont aucun individu n'assume la dépense, comme, par exemple, un lampadaire).

Peut-être nulle part le rôle du gouvernement n'est-il aussi crucial (en tant que stratège, que coordinateur et même comme financier) que dans les pays pauvres en voie de développement. Car dans les premières étapes du développement le secteur privé à l'état naissant n'a pas l'ampleur voulue pour assumer un rôle central de moteur dans le développement. Traditionnellement, c'est alors que l'aide intervient. Mais, comme on l'a montré, l'aide ne permet pas de substantiels progrès économiques. D'ailleurs même s'il était vrai que l'aide ait contribué à la

croissance économique, il existe deux arguments irréfutables pour que l'Afrique cherche d'autres voies pour le financement de son développement.

Les donateurs se lassent. On l'a vu plus haut, au cours des vingt dernières années, l'aide étrangère vers l'Afrique a décliné. Que ce soit parce que les donateurs ne croient pas qu'elle fonctionne, parce que l'argent leur manque ou encore parce qu'ils sont devenus indifférents, le fait demeure qu'il y a une lente contraction des sommes de l'aide.

En dépit des épanchements qui ont accompagné Live 8 en 2005, une enquête a établi que le vœu du public américain de voir l'aide se réduire passe avant la crainte d'un conflit nucléaire. Dans un sondage de 1980 82 % des personnes consultées déclaraient que l'assistance économique devrait être amputée¹. Ce qui pourrait expliquer en partie pourquoi la plupart des pays donateurs n'ont pas tenu l'engagement pris à Monterey en 2002 de consacrer à l'aide 0,7 % de leur PIB.

Une autre raison du déclin de l'aide pourrait être que les pays donateurs subissent eux-mêmes de fortes pressions financières. On estime que la guerre contre le terrorisme de Bush – qui se livre en Irak, en Afghanistan et au Pakistan – coûtera aux États-Unis presque 3 000 milliards de dollars². Des changements démographiques grèvent aussi sévèrement les économies occidentales. Le nombre croissant de retraités et la diminution du nombre des actifs (due à la disparition de la génération du baby boom et à un taux de natalité en baisse) impliquent des dépenses de santé accrues, une baisse des recettes fiscales et par conséquent de moindres disponibilités. Et, bien entendu, il faut se souvenir que la crise du crédit de 2008 pèse énormément sur l'équilibre fiscal des pays riches (et aussi des pays émergents à progression rapide),

ce qui devrait nous rappeler que l'assistance des donateurs étrangers est un palliatif dangereux sur lequel il ne faut pas trop compter. Il serait téméraire pour les hommes politiques africains de considérer l'aide comme assurée et permanente (en dépit du tapage que font ses champions pour qu'elle soit accrue).

Le sevrage, nul ne le nie, ne sera pas aisé

L'aide est une drogue pour l'Afrique. Depuis soixante ans on la lui administre. Comme tout drogué, elle a besoin de prendre régulièrement sa dose et trouve difficile, sinon impossible, d'imaginer l'existence dans un monde où l'aide n'a plus sa place. Avec l'Afrique, l'Occident a trouvé le client idéal dont rêve tout dealer.

Ce livre fournit un plan, une carte, il indique la voie où doit s'engager l'Afrique pour se sevrer de l'aide. Le but ne sera pas atteint sans la coopération des donateurs. Et comme ce serait le cas pour le drogué qui veut se désintoxiquer, le décrochage sera pénible. Le drogué ou le dealer, il faudra bien qu'à la fin quelqu'un dise non.

Ce qui suit est un choix de solutions alternatives susceptibles de financer le développement économique dans les pays pauvres. Si on les met en œuvre de la façon la plus efficace, chacune de ces solutions aidera à réduire très considérablement la dépendance de l'Afrique à l'égard de l'aide. Ces solutions sont fondées sur la transparence, n'encouragent aucune corruption massive, et dans leur pleine application fournissent l'élément moteur qui permettra la croissance du capital social et des économies de l'Afrique.

Ma proposition envisage une réduction graduelle (mais intransigeante) de l'aide systématique sur une période de

cinq à dix ans. Si louable que soit l'objectif de réduire et même d'éliminer l'aide, il ne serait pas pratique ou réaliste de la ramener immédiatement à rien. Et ce ne serait peut-être pas non plus désirable.

On pourrait soutenir, en effet, que l'aide n'a pas marché en Afrique précisément parce qu'elle n'a pas été conçue avec l'objectif de promouvoir la croissance. L'aide à motivations politiques et les exemples d'opérations d'assistance imposées dont on a parlé plus haut soulignent bien que ces flux d'aide n'encouragent pas le développement – ce n'était d'ailleurs pas l'intention de leurs promoteurs. En revanche l'expérience de l'aide au Botswana, à une échelle modeste, est exactement ce que l'on aimerait voir : un pays qui a commencé avec un pourcentage élevé de l'aide par rapport à son PIB, et use sagement de cette aide pour se procurer des biens publics permettant une bonne politique et une bonne gouvernance et offrant une assise pour une croissance robuste. Avec le temps, le pourcentage de l'aide par rapport au PIB se réduit avec le développement du pays. En ce sens le Botswana pourrait être l'exemple même de ce que l'aide peut apporter à un pays dirigé raisonnablement.

Il se pourrait que les programmes d'aide plus modestes élaborés aujourd'hui pour résoudre les problèmes critiques que doivent affronter les pays d'Afrique aient une réelle valeur économique. Les propositions formulées dans *L'Aide fatale* tiennent compte de cette perspective : de modestes montants de l'aide seraient intégrés à la stratégie du financement du développement de l'Afrique. Une aide systématique sera donc une composante de nos propositions – mais seulement si elle décroît au fur et à mesure que se renforcera l'emprise des autres modes de financement. Le but ultime est un monde libéré de l'aide.

L2

En septemb
dix ans pour u
marchés inter
plus tard, le
obligations à
dollars. Don

Les oblig
de dette. Er
promet de
d'intérêt sp
émises sur
des prêts d
d'intérêt c
marché et
les prêts
(certains d
ans alors
trente ans
de l'aide,
ment son
les march

3.

La solution : le capital

En septembre 2007, le Ghana a émis des obligations à dix ans pour une valeur de 750 millions de dollars sur les marchés internationaux de capitaux. À peu près un mois plus tard, le Gabon a suivi cet exemple en émettant des obligations à dix ans pour une valeur de 1 milliard de dollars. Dongo pourrait-il en faire autant ?

Les obligations sont des prêts ou des reconnaissances de dette. En émettant des obligations un gouvernement promet de rembourser l'argent au prêteur plus un taux d'intérêt spécifié. Toutefois, on l'a vu, les obligations émises sur le marché sont fondamentalement différentes des prêts de l'aide à trois points de vue. D'abord le taux d'intérêt des prêts de l'aide est inférieur au taux du marché et souvent de façon très sensible ; en second lieu les prêts de l'aide sont à bien plus longue échéance (certains des prêts de la Banque mondiale sont à cinquante ans alors que la durée des prêts privés excède rarement trente ans) ; en troisième lieu, quand il s'agit de l'argent de l'aide, les sanctions en cas de défaut ou de non-paiement sont bien plus clémentes que celles qui prévalent sur les marchés privés.

L'histoire abonde en exemples d'émissions d'obligations par des pays en voie de développement. On peut remonter jusqu'aux années 1820. Vers 1860 l'Argentine et le Brésil recouraient fréquemment au marché international des obligations, et depuis, beaucoup des pays les plus pauvres du monde ont, à un moment ou un autre, émis des obligations. Dans un rapport l'agence d'évaluation Standard and Poor énumère trente-cinq pays africains qui se sont adressés aux marchés d'obligations dans les années 1970 et 1980.

Pour nombre de ces pays ces obligations offertes aux investisseurs internationaux visaient à leur permettre de financer leurs programmes de développement, y compris leur infrastructure, l'éducation et les services de santé. Mais les sommes fournies par les obligations pouvaient aussi être utilisées pour financer les dépenses courantes du gouvernement, dans le domaine de l'armée, de la fonction publique et des déséquilibres de la balance commerciale.

Accéder aux marchés d'obligations ne présente pas de difficultés particulières. Une fois qu'il a décidé de se procurer de l'argent par l'émission d'obligations au lieu de faire appel de nouveau à l'aide (on pourrait se demander pourquoi ce choix de la part d'un gouvernement africain, mais l'exemple de l'Afrique du Sud et du Botswana suffit à éclairer un gouvernement responsable sur les avantages de cette stratégie de financement) le pays doit franchir trois étapes raisonnablement simples.

Premièrement, il doit obtenir une évaluation, une note, fournie par les agences d'évaluation reconnues internationalement. La note peut n'être pas élevée mais c'est une note et comme telle, elle indique aux investisseurs le risque couru – le degré de probabilité que le prêt leur sera

remboursé – et détermine ce que le pays aura à payer pour emprunter.

En second lieu, il doit chercher à plaire à ses investisseurs potentiels – les gens disposés à prêter. Très souvent le pays fait appel aux services d'une banque pour accompagner ses représentants dans une sorte de tournée promotionnelle, et les aider à convaincre les investisseurs éventuels (ce sont des institutions comme fonds de pension et sociétés de gestion de portefeuilles, aussi bien que des individus). Cela donne l'occasion de montrer que le pays saura piloter ses emprunts de façon raisonnable – après tout nombre de ces pays n'ont pas été capables dans les années 1970 d'empêcher leurs dettes de s'accumuler malgré les taux d'intérêt relativement bas. Il y a de bonnes raisons de penser que le désir plus grand de beaucoup de dirigeants africains de voir leur pays exceller convaincra les investisseurs que leur gestion de la dette sera nettement plus responsable aujourd'hui que dans le passé.

Enfin, dans l'hypothèse où les représentants du pays ont été persuasifs, et une fois que l'on s'est mis d'accord sur les conditions du prêt (durée et coût de l'obligation ainsi que monnaie dans laquelle se fait l'émission), le pays reçoit l'argent.

Un marché existe pour des émissions d'obligations par les pays africains qui ont sérieusement l'intention de transformer leurs économies. Et il y a une bonne nouvelle : l'intérêt des investisseurs pour les pays émergents est en train de progresser. Traditionnellement seuls certains investisseurs spécialisés des marchés émergents s'intéressaient aux marchés sous-développés. Avec le temps, grâce à une meilleure information et à une plus grande familiarité avec l'idée de la globalisation et des opérations transfrontalières, d'autres sources de

financement se sont tournées vers les économies émergentes. La base antérieure était étroite, maintenant elle est élargie au point d'embrasser une demande presque insatiable en provenance des fonds mutuels, des fonds de pension, des fonds spéculatifs, des compagnies d'assurances et des gérants de capitaux privés dans le monde entier.

En outre, comme les économies se sont stabilisées et sont mieux gérées, les investisseurs ne sont plus des spéculateurs à court terme (désireux d'engranger leurs gains le plus vite possible) mais des opérateurs qui travaillent sur la durée et gardent longtemps, voire jusqu'à leur échéance, les actifs des pays en voie de développement.

S'il est vrai que la crise asiatique de 1997, la débâcle russe de 1998, la cessation de paiements de l'Argentine en 2001, ont conduit chaque fois à une fuite soudaine des capitaux loin des marchés émergents, ces crises n'ont été que des ratés de la forte et croissante tendance de l'intérêt pour ces marchés. Et même dans les pays où ces crises ont fait fuir les capitaux, en une seule décennie l'argent des investisseurs est revenu.

Les raisons de cette rapide croissance de l'intérêt pour les marchés émergents sont de trois ordres.

En premier lieu les investisseurs sont toujours à l'affût de la bonne occasion. Et les fondamentaux des marchés émergents sont de nature à convaincre qu'ils comptent parmi les meilleures occasions qui puissent se présenter. Les pays dont les performances économiques sont robustes et reposent visiblement sur une base saine seront toujours récompensés. À tout le moins les investisseurs étrangers seront disposés à leur prêter de l'argent. Mais le plus beau avec les obligations, c'est que leur existence même confère une crédibilité accrue à un pays en quête de fonds et encourage à s'engager de nouveaux investisseurs.

privés de bonne qualité. Plus de crédibilité égale plus d'argent, égale plus de crédibilité, égale plus d'argent et ainsi de suite. Et tant que le processus relève d'améliorations macro-économiques, apparaît comme s'éloignant à grands pas de l'aide et débarrassé de l'étiquette infamante de cas désespéré de l'assistance internationale est de nature à attirer les investisseurs potentiels.

En second lieu, et cela n'a rien de surprenant, les investisseurs sont attirés par la perspective de rendements élevés. Au niveau le plus élémentaire, on récompense les gérants de fonds et les banques commerciales d'avoir assuré une valorisation décente du capital. Dans certains cas les gérants de fonds investissant exclusivement dans les marchés émergents ne consentent à s'engager que si le rendement est d'au moins 10 % par an. En gros, grâce à leur croissance rapide, et à la relative pénurie des capitaux d'investissement, c'est principalement les actifs des marchés émergents et des pays sous-développés qui peuvent rapporter ces rendements élevés.

Par exemple, en 2006 la dette sur les marchés émergents a rapporté environ 12 %, un résultat nettement supérieur à celui des obligations du gouvernement américain qui ont rapporté 3 % la même année. De plus au cours des dix dernières années le rendement de la dette des marchés émergents a presque invariablement dépassé celui des valeurs internationales. Tandis que le rendement moyen des fonds d'obligations des marchés émergents sur les cinq dernières années a été de 40 %, les indices de rendement des bourses américaines étaient de 20 %. En 2007, les obligations des marchés émergents ont rapporté à peu près 35 %. Celles figurant sur l'EMBI+ Index de J.P. Morgan ont obtenu des résultats de 15 % supérieurs aux obligations du gouvernement américain. Sur une plus longue période – disons une fenêtre de dix-huit mois à

deux ans – des gérants de portefeuilles expérimentés peuvent obtenir des rendements significatifs, de 25 à 30 % en moyenne par an.

Plus généralement, l'histoire a montré que le choix d'investir en obligations émises par des économies relativement sous-développées, au lieu d'investir en obligations nationales, s'est toujours révélé avantageux. Les constatations faites dans dix pays suggèrent que les investisseurs ont gagné plus à prêter sur obligations à des pays étrangers plutôt qu'à leurs propres gouvernements malgré la sécurité plus grande. En dépit des guerres et des récessions, les possesseurs d'obligations étrangères ont engrangé une prime de rendement net de 0,44 % par an sur toutes les obligations en circulation au cours de n'importe quelle période entre 1850 et 1970 environ.

En troisième lieu, investir sur les marchés émergents favorise la diversification d'un portefeuille de valeurs. La notion de diversification est centrale pour la gestion des actifs. Elle relève du besoin de répartir risques et gains sur la totalité des investissements. Essentiellement on diversifie un portefeuille pour s'assurer le même montant de gains en réduisant le risque. Le concept de diversification est illustré par l'exemple élémentaire de deux îles dont l'une produirait des parapluies et l'autre des écrans solaires. Supposons que vous investissiez seulement dans l'île qui produit des parapluies, vous feriez fortune si l'année était à la pluie, mais une année de sécheresse vous réduirait aux abois. Inversement, si vous n'investissiez que dans l'île où l'on fabrique des écrans solaires, vous réussiriez un très beau coup l'année où le niveau des pluies serait très bas mais vous auriez de sérieux ennuis si elle était exceptionnellement humide. Au contraire investir dans les deux îles vous donnerait la garantie de

gagner de l'argent, quel que soit le temps, et réduirait donc les risques que court votre investissement.

C'est dans le même esprit que les gérants de portefeuilles s'efforcent d'étaler les risques et de maximiser les profits en choisissant dans une grande variété de produits. Les économies émergentes (et les investissements en Afrique) leur offrent un moyen d'améliorer leurs performances.

Comme nos deux îles, les marchés émergents et les marchés développés offrent de telles disparités qu'il existe de considérables possibilités d'obtenir de bons résultats en misant sur les uns et sur les autres – on réduit les risques et on accroît les profits.

Des études ont montré que les obligations des marchés émergents (qu'il s'agisse de l'ensemble ou de tel ou tel pays) n'entretiennent qu'une faible corrélation (elle est quelquefois négative) avec les autres grandes classes d'actifs. Pour le formuler simplement, les investissements sur les marchés émergents tendent à être profitables quand d'autres classes d'actifs (les actions et les obligations sur les marchés de valeurs des pays développés) le sont moins. De fait, la corrélation entre les « spreads » caractéristiques des marchés émergents (soit la différence entre le taux sans risque et le taux affectant un projet plus risqué) et les rendements des obligations d'État américaines est typiquement négative – ils vont dans la même direction quand l'économie globale est universellement malade.

La dette des marchés émergents a l'avantage d'aller à contre-courant du cycle des affaires dans le monde développé, vu que, dans une récession globale, les pays pauvres trouvent plus économique de rembourser leurs dettes. Comme les taux d'intérêt globaux déclinent, ce qui arrive souvent à la suite d'un ralentissement global de

l'économie, les coûts du service de la dette pour les pays pauvres (énoncés en monnaie étrangère) baissent également.

Les différences dans les fondamentaux de l'économie entre pays développés et pays en voie de développement viennent aussi renforcer l'argument de la diversification. La dette des marchés émergents profite d'un prix du pétrole élevé. Bien que les chocs pétroliers risquent d'induire une récession économique mondiale (les récents sommets atteints par le prix du pétrole ont contredit cette hypothèse jusqu'à présent), le fait que la dette des marchés émergents aille à contre-courant du cycle – c'est-à-dire que les pays producteurs de pétrole se portent bien quand le prix de celui-ci augmente – signifie que les actifs des marchés émergents peuvent protéger un portefeuille convenablement diversifié.

Un facteur supplémentaire peut alimenter la demande d'obligations émises par des États africains bien administrés. Très souvent les investisseurs internationaux sont soumis à des restrictions spécifiant les valeurs qu'ils peuvent ou ne peuvent pas acheter. Ainsi certains fonds de pension ne sont autorisés à acheter que des titres (actions ou obligations) figurant sur des listes (index) établies par des agences d'évaluation ou des banques d'investissement (par exemple l'Emerging Market Bond Index de la banque J.P. Morgan). Comme pour le football ou d'autres sports, ces index sont des tableaux de classement indiquant une hiérarchie : un pays peut monter ou descendre, être inclus ou exclu en fonction de ses résultats globaux et de la liquidité de son marché de titres (c'est-à-dire de la facilité avec laquelle on achète ou on vend les titres correspondants). Il y a donc un mouvement constant (l'Afrique du Sud, la Corée du Sud, le Mexique, le Brésil ont chacun monté dans le tableau de classement

de leur crédit). Chose plus importante encore, il y a toujours de la place pour de nouveaux venus.

D'un autre côté quelques pays disparaissent du tableau, que ce soit de gré ou de force.

Quand un pays parvient à un certain stade de développement, il peut choisir de réduire le nombre d'obligations qu'il émet sur les marchés internationaux, et émettre de préférence sur le marché intérieur ou s'adresser à l'épargne et à l'impôt. C'est l'exemple qu'a donné l'Afrique du Sud. Comme avec le temps ses émissions d'obligations internationales déclinaient, sa position sur le tableau, l'index EMBI de la banque Morgan, a reculé, et en fin de compte elle n'y a plus figuré. L'Argentine est un cas un peu différent : quand elle a fait défaut sur sa dette de 132 milliards de dollars en 2001, elle s'est trouvée écartée du tableau.

Les investisseurs ne recourent pas aux tableaux de classement s'ils sont prêts à prendre de grands risques, alors que ces tableaux ont une réelle importance aux yeux de ceux qui veulent les limiter. Ce qu'il faut retenir, tableaux ou non, c'est qu'il y a un énorme marché inexploité dont devraient profiter les pays africains désireux de se mettre en valeur. La fluidité des tableaux offre aux pays africains une occasion à saisir : à eux de passer à la vitesse supérieure et d'y trouver leur place.

De plus accéder à ces index les ferait connaître des investisseurs et cette familiarité pourrait améliorer leur fluidité boursière ; il leur en coûterait moins aussi pour emprunter sur les marchés internationaux, autre avantage que l'on doit à un comportement responsable d'adulte. Aujourd'hui le montant total de la dette gouvernementale sur les marchés émergents est de 100 milliards de dollars environ. Les opérations sur les marchés boursiers s'élèvent à 3 000 milliards de dollars par jour.

Il y a des problèmes, cependant. L'histoire et l'expérience nous l'ont appris.

Comme on l'a vu, il faut que le crédit des emprunteurs (pays ou sociétés) ait été évalué pour qu'ils aient accès aux investisseurs sur obligations. C'est le premier obstacle à franchir : cette évaluation détermine quels sont les investisseurs à voir et le coût à payer pour emprunter. En gros il y a trois grandes agences d'évaluation reconnues : Standard & Poor, Moody's et Fitch Ratings. Leur rôle consiste à estimer la capacité (essentiellement les revenus probables à l'avenir compte tenu des facteurs économiques et sociaux) et la détermination (c'est un facteur politique) de rembourser la dette dans un pays donné. Sur ces bases le pays obtient un classement échelonné de triple A à triple C – synonyme de banqueroute.

Toutefois, évaluer le crédit des pays et des sociétés est un art, non une science, et les agences d'évaluation, on le sait, se trompent et parfois de façon spectaculaire, comme dans le cas d'Enron, qui avait obtenu un bulletin de santé satisfaisant (Moody's lui avait attribué un classement Baa3, qui encourageait les investisseurs) cinq jours avant qu'Enron ne dépose son bilan. En mai 2008, Moody's était de nouveau ébranlé : on venait de révéler que l'agence avait attribué un classement incorrect à des titres qui valaient au moins 4 milliards de dollars par suite d'un défaut dans le logiciel de ses ordinateurs. Même si ces scandales concernent le rôle des agences quand elles ont à évaluer des structures complexes, des produits dérivés, et non quand elles travaillent sur les modèles traditionnels d'évaluation des pays souverains et des grandes entreprises, leur infaillibilité est clairement mise en cause.

Si un pays est mieux classé qu'il ne le mérite, il n'a pas lieu de se plaindre. Cela dit, le contraire peut se produire

et cela
consen
Le c
nant p
fixe é
l'intér
rain s
taux
un p
ce p
inve
L
erro
mê
tou
sit

tic
l'
co
et
p
t
s
i

et cela se traduira par le taux d'intérêt que le pays devra consentir pour emprunter.

Le classement d'un pays n'est pas seulement déterminant pour sa propre capacité à émettre des obligations, il fixe également le classement des compagnies opérant à l'intérieur de ses frontières. La notion d'un plafond souverain signifie qu'une compagnie ne peut jamais obtenir un taux de solvabilité supérieur à celui de son pays. Quand un pays n'est pas classé, les compagnies qui opèrent dans ce pays ont de grandes difficultés à faire appel à des investisseurs de l'extérieur.

La contagion est un autre problème. Il s'agit de l'idée erronée que tous les pays émergents sont à mettre dans le même sac et que, si l'un est en cessation de paiements, tous les autres, quelles que soient les particularités de leur situation, suivront son exemple.

La crise en Asie de l'Est de 1997 en est une illustration. Alors que les problèmes financiers ne concernaient à l'origine que les économies du Sud-Est asiatique, des pays comme le Brésil, où le marché financier chuta de 24 %, et l'Afrique du Sud, où la chute fut de 23 % dans la même période, en ressentirent le contrecoup. La crise de la tequila au Mexique en 1994 et la grippe russe de 1998 sont d'autres exemples de la façon dont les réactions négatives des marchés internationaux à l'encontre d'un pays peuvent déborder à l'extérieur et pénaliser injustement d'autres pays.

En théorie, le risque pour un gouvernement africain est qu'il soit victime des fâcheuses nouvelles qui courent sur ses voisins et que, sans préavis, les investisseurs retirent leur argent et laissent les caisses vides. Une fois les marchés d'obligations fermés, les plans économiques les plus soigneusement élaborés peuvent se trouver soudain compromis, sans que le pays en soit aucunement

responsable. Au cours de la crise en Asie de l'Est le coût d'un emprunt, pour un marché émergent, augmenta de 60 % en moyenne.

Heureusement les investisseurs internationaux ne jugent plus les marchés aujourd'hui de cette façon uniforme. Ils sont mieux informés et, de ce fait, la notion d'un risque de contagion a beaucoup perdu de sa force. Quand l'Argentine a fait défaut en 2001, les répercussions ailleurs ont été insignifiantes. Emprunter coûte de l'argent et plus sous certaines formes que sous d'autres. C'est un problème que les gouvernements africains doivent affronter.

Pour la plupart des pays pauvres le choix financier évident, c'est de se rallier à l'option la moins chère – c'est-à-dire l'aide – mais à cause des conditions implicites de l'aide ce choix peut se révéler coûteux. La réalité est plus nuancée qu'on ne l'imagine. S'il est vrai qu'il sera toujours *financièrement* moins cher pour ces pays d'emprunter à la Banque mondiale et autres prêteurs statutaires, la prise en compte d'autres coûts moins visibles suggère qu'il s'agit d'une transaction plus désavantageuse qu'il n'apparaît.

Tout concorde. Le statu quo de la dépendance de l'aide garantit une réputation compromise. La corruption omniprésente et l'impression négative laissée dans l'esprit d'investisseurs potentiels (encore un mendiant africain !) font partie des coûts cachés acquittés par les pays qui ont accès au « financement le plus économique ». Combien il serait préférable pour un pays de payer un taux plus élevé pour avoir un investissement de qualité et jouir d'une meilleure position parmi les nations !

Le coût moyen pour un gouvernement africain quand il recourt à un prêt de la Banque mondiale au taux le plus favorable est d'environ 0,75 %. Le coût moyen pour un

pays des marchés émergents de l'émission d'obligations était de 10 % en 2007 mais il a baissé depuis.

En tout juste dix ans le spread des marchés émergents – soit la prime de risque que les pays en voie de développement doivent payer en sus du coût imposé à un emprunteur jugé sans risques (par exemple le gouvernement des États-Unis) – est passé de 30 % à un minimum record de 5 % en 2006. Ce spread réduit signifie qu'un pays qui émet une dette aujourd'hui économise environ 90 millions de dollars par an en intérêts sur chaque milliard de dollars emprunté par rapport à une dette émise en 2002.

Pourquoi les coûts des emprunts ont-ils baissé ? Deux raisons à cela. D'abord de notables améliorations dans les environnements macro-économiques et politiques de différents pays. En second lieu une liquidité boursière accrue (excepté peut-être lors de la crise de crédit de juin 2008), c'est-à-dire plus de liquidités en quête des actifs des pays en voie de développement. Le résultat est que ces actifs sont devenus plus attractifs et la croissance de la demande contribue à en abaisser les coûts. Quelques économies émergentes ont tellement progressé et figurent si haut dans les tableaux de classement qu'elles se sont débarrassées de l'étiquette « marchés émergents » (qui implique des coûts d'emprunts relativement élevés) et ont pris place parmi les pays les mieux notés, avec des coûts d'emprunts parmi les plus bas. La Pologne et la Hongrie en sont deux exemples. En 2006, les deux pays avaient fait de tels progrès sur le plan économique et politique qu'ils ont pu émettre une dette d'une ampleur sans précédent (d'un montant dépassant le milliard d'euros chacun) à un coût très bas, la Hongrie bénéficiant du tarif le plus bas jamais accordé à un État d'Europe centrale.

Globalement les pays en voie de développement sont en train de remonter sur les tableaux d'évaluation du

crédit. Ainsi, la fraction du tableau correspondant à la plus haute qualité d'investissement est passée de 3 à 42 % et la proportion des pays restant au bas du tableau a décliné de 25 à 6 %. Malheureusement, à part l'Afrique du Sud, l'Afrique est restée en dehors du mouvement.

Rebond après une cessation de paiement

Parfois certains facteurs sur lesquels le gouvernement n'a pas de prise ont des ramifications lointaines qui affectent les finances du pays le plus stable. Un désastre environnemental, telle la gelée de 1975 qui dévasta la récolte de café au Brésil, peut forcer un pays à cesser d'exécuter les obligations imposées par sa dette.

L'Espagne fit défaut sur sa dette extérieure treize fois entre 1500 et 1900. Depuis 1824 le Venezuela a fait défaut neuf fois. Le Brésil s'est trouvé en défaut sur sa dette internationale en 1826, 1898, 1902, 1914, 1931, 1937 et 1983. L'Argentine a fait défaut en 1828, 1890, 1982, 1989, et tout récemment en 2001.

Faire défaut se paie ; l'une des conséquences, et ce n'est pas la moindre, est de ne plus figurer dans le classement des pays solvables et donc de voir le coût de ses emprunts monter en flèche. Mais ce n'est pas la fin du monde. Les marchés de la dette sont indulgents, et la mémoire des investisseurs est courte.

Aussi longtemps que l'emprunteur s'efforce visiblement de résoudre ses problèmes, parfois imprévus, mais dont parfois il porte la responsabilité (il y a des gouvernements incohérents qui font le contraire de ce qu'ils disent), son retour sur le marché de la dette est possible. Il ne peut l'envisager qu'une fois que les investisseurs sont convaincus que, politiquement et économiquement, il

a repris le bon chemin (malheureusement l'aide lui est toujours ouverte, quoi qu'il fasse).

Les marchés récompensent les réformateurs. Par exemple, juste trois ans après que la Russie eut fait défaut sur sa dette interne en 1998, les marchés internationaux réservèrent le meilleur accueil aux nouvelles émissions d'obligations russes : la ville de Moscou en émit pour 400 millions d'euros en novembre 2001.

De même, à la suite de la crise asiatique, même si nombre d'économies ont vu leur classement s'effondrer et les coûts de leurs emprunts monter si haut que l'accès aux marchés de capitaux leur a été effectivement interdit, une fois réformées ces économies ont été récompensées. Avant la crise la Corée du Sud était notée A+ par l'agence Standard & Poor. Au pire de la crise, en 1997, sa note était descendue de neuf crans et son classement à B+ déconseillait les investissements (le déclassement s'opéra en deux mois). Mais parce qu'elle tint compte des préoccupations des investisseurs, convaincus de la nécessité de restructurer les banques nationales du pays, la Corée du Sud retrouva en un an un classement qui la rouvrait aux investisseurs.

Il n'en est pas allé de même avec les pays africains défaillants ; ceux-ci ont tourné le dos aux réformes et choisi à la place le chemin de l'aide, plus facile en apparence. Après une crise des marchés émergents la période de redressement est typiquement de un ou deux ans. Or, à l'exception des émissions d'obligations du Ghana et du Gabon en 2007, la dernière fois qu'une nation africaine s'est adressée aux marchés internationaux de la dette remonte au milieu des années 1990 (le Congo-Brazzaville en 1994 avec une émission de 600 millions de dollars d'obligations à dix ans). Sur les trente-cinq nations africaines qui se trouvent avoir émis des obligations sur les

marchés internationaux, toutes ont fait défaut : il y a trente ans qu'aucune n'est revenue sur ces marchés.

Les pays africains s'en sont abstenus délibérément. Heureusement, certains signes montrent que la situation est en train de changer. Un rapport intitulé « Institutions financières : l'émission d'obligations va probablement s'accroître en Afrique sub-saharienne » publié le 30 avril 2008 sur Ratings Direct de Standard & Poor présente cette perspective en l'accompagnant de commentaires. L'agence internationale note que les banques du Ghana, du Kenya, de l'union économique et monétaire régionale d'Afrique de l'Ouest et de celle d'Afrique centrale seraient les candidats les plus probables pour lancer un emprunt à longue échéance dans les deux ou trois années à venir¹.

La tendance globale est encourageante. Même s'il y a encore du chemin à faire pour évaluer le taux de solvabilité des gouvernements et des entreprises en Afrique, retenons que Standard & Poor, au cours des dix-huit derniers mois, a attribué une note positive à quatre banques au Nigeria dont deux ont ensuite émis des obligations sur les marchés internationaux.

Ce sont ces avancées dont l'Afrique a un besoin urgent. La perspective de voir en Afrique de nouveaux acteurs financiers venus du secteur bancaire ou d'un autre secteur privé est de bon augure et promet une plus grande transparence, une plus grande maturité financière, qui leur permettra d'avoir un meilleur accès aux marchés de capitaux à la fois domestiques et internationaux. Mais surtout l'obtention de notes de solvabilité et l'expérience sur les marchés de capitaux sont le passeport dont l'Afrique a besoin pour prendre sa place dans l'architecture mondiale.

Il appartient aux gouvernements africains de jouer le jeu. Le succès des projets privés sur les marchés de

capitaux (qu'ils soient domestiques ou internationaux) repose de façon cruciale sur la prise de conscience, par ces gouvernements, des implications économiques très positives d'une action constructive, ainsi que sur leur aptitude à saisir les occasions qu'offrent les marchés de capitaux (réputation et transparence améliorées, accroissement des capitaux à investir, réduction des coûts des emprunts à long terme). Il requiert aussi une gestion efficace et la claire perception par les gouvernements que, s'ils ne sont pas coopératifs, les conséquences négatives seront très préjudiciables et iront loin.

Bien entendu il existe un impératif institutionnel – l'intérêt des banques internationales est toujours de prêter, l'intérêt des investisseurs toujours d'investir – mais, séduits par les sirènes de l'aide, les gouvernements africains vont saborder leurs vaisseaux sur les récifs, et le développement trépassé. Jusqu'ici le débat a porté sur les marchés internationaux de la dette, mais les pays africains devraient également développer leurs marchés domestiques d'obligations.

Les marchés domestiques d'obligations sont un préalable pour l'existence d'un marché boursier dans un pays – et c'est aussi un moyen encore pour les entreprises nationales de financer leur croissance. De plus émettre des obligations sur les marchés domestiques est souvent plus économique que d'en émettre dans une monnaie étrangère (ce qui pourrait expliquer la tendance à l'œuvre dans les économies émergentes plus développées où l'on observe le passage d'une dette à prédominance internationale à une dette à 70 % en monnaie locale). En effet pour payer l'intérêt et le principal d'une dette étrangère, le pays débiteur doit se procurer d'abord les devises étrangères. Le risque posé par les fluctuations des monnaies signifie que l'emprunteur peut être obligé de disposer d'une plus

grande quantité de sa propre monnaie pour rembourser à sa valeur nouvelle la dette étrangère.

Un certain nombre d'initiatives ont fait progresser l'institution de marchés domestiques. Prenons l'exemple de la Banque européenne d'investissements, créée en 1958 pour financer les projets de nature à faire avancer les objectifs de l'Union européenne (elle investit ainsi dans des entreprises de taille petite ou moyenne et dans des projets qui visent à la protection de l'environnement).

Le 11 février 2008 la BEI a lancé ses premières obligations zambiennes libellées dans la monnaie du pays. La transaction portait sur 125 milliards de kwacha zambiens, soit 33 millions de dollars. Bien que ce ne fût pas la première fois que la BEI entrât sur les marchés locaux d'un pays africain – elle l'avait déjà fait dans la monnaie locale au Botswana, au Ghana, à Maurice, en Namibie et naturellement en Afrique du Sud (où pendant plus de dix ans elle avait émis une dette libellée en monnaie locale) – c'était la première fois qu'une entité internationale émettait des obligations en monnaie zambienne.

Du point de vue de la BEI émettre des obligations libellées en monnaie zambienne est une opération conforme à la logique des affaires. C'est le complément des activités de la BEI en Zambie en tant que prêteur à l'industrie minière et à de petites et moyennes entreprises. En outre les activités de prêteur de devises de la BEI s'accordent avec ses opérations de financement, ce qui constitue une bonne gestion monétaire.

Pour la Zambie la transaction de la BEI représentait la première vente d'obligations en devises africaines à des investisseurs internationaux, et comme pour d'autres pays africains qui ont exécuté des transactions obligataires en monnaies locales, l'émission était un moyen de rendre plus amples et plus solides les références du pays sur les

marchés de capitaux. De fait, elle a certainement contribué à attirer l'attention des investisseurs sur le marché d'obligations de la Zambie. Celle-ci a pris place dans le groupe des pays qui remplissent les critères exigés pour émettre sur les marchés institutionnels européens.

Dans leur ensemble les marchés de capitaux de la dette ont regardé la transaction de la BEI comme une façon originale d'exploiter les possibilités de financement dans les monnaies locales appropriées, avec ce bénéfice indiscutable, que l'émission d'obligations encourageait le développement des marchés monétaires locaux en même temps qu'elle constituait un premier pas vers le prêt en monnaie locale.

Le G8 a pris la décision de donner une place centrale dans son programme au développement des marchés d'obligations locaux. À la suite de cette décision les donateurs ont marqué qu'ils reconnaissaient l'importance d'un secteur privé financier dans les économies émergentes.

En octobre 2007, la Banque mondiale (à l'instigation en partie de gouvernements de pays émergents) a lancé son programme GEMLOC (Global Emerging Markets Local Currency Bond) dont l'objectif est « d'encourager le développement de marchés d'obligations en monnaie locale et d'accroître leur attrait de sorte qu'un investissement institutionnel plus substantiel de la part des investisseurs locaux et globaux puisse affluer sur les marchés d'obligations en monnaie locale dans les pays en voie de développement ». Nous avons ici la première tentative de la Banque mondiale, conjointement avec des participants privés, pour développer les marchés locaux de la dette dans les économies émergentes².

L'établissement et le développement de marchés locaux d'obligations comportent des avantages manifestes pour les économies les plus pauvres. Des marchés

d'obligations en monnaie locale plus forts et d'une souplesse plus grande peuvent rendre moins coûteux le fait d'emprunter et réduire les disparités de financement et d'investissement avec les risques qu'elles créent. Ils encouragent le développement d'un pays et renforcent sa capacité de résistance aux chocs, et par là améliorent sa stabilité financière.

Pourtant jusqu'à présent le développement de ces marchés dans beaucoup des pays les plus pauvres a été bloqué par l'absence d'obligations domestiques à long terme qui aient la liquidité désirable (c'est-à-dire s'achètent et se vendent facilement) ainsi que par la faiblesse relative de la structure réglementaire et financière.

De plus, on est atterré de voir combien peu d'investisseurs sont capables ou désireux de posséder des obligations libellées en monnaie locale ; les investisseurs institutionnels étrangers (fonds de pension ou compagnies d'assurances) détiennent seulement 10 % de leurs investissements sur la dette des pays émergents en monnaie locale, ceci en dépit du caractère hautement persuasif des arguments qu'on peut avancer en faveur de cette option. Un portefeuille qui comporte des obligations locales des marchés émergents offre une diversification précieuse car les corrélations avec d'autres titres (actions ou obligations) sont des plus réduites et les rendements potentiels que l'on peut attendre d'une amélioration de l'environnement du crédit et d'un relèvement de la valeur de la monnaie dans des économies émergentes sont des plus attractifs.

Le programme GEMLOC présentait trois parties distinctes mais complémentaires. D'abord, il fallait désigner un gérant d'investissement chargé de promouvoir les investissements en obligations libellées en monnaie locale des pays des marchés émergents. Peu après l'annonce du

programme, le PIMCO, organisation spécialisée dans les investissements en obligations, a été désigné pour ce rôle de gérant. Ensuite on a chargé Markit, société privée habituée à rassembler des données et à établir des répertoires, de mettre au point un index d'obligations nouveau, transparent, visant la classe des titres de dette en monnaie locale des marchés émergents. L'inclusion d'un pays dans le nouvel index (connu comme le GEMX) est fondée sur un certain nombre d'indicateurs favorables ou non à l'investissement (comme la taille du marché) et une série de critères élaborés par une agence d'évaluation et d'études appelée CRISIL. L'index donnera à un grand nombre de pays la possibilité d'être pris en considération par les investisseurs alors qu'aujourd'hui moins de 2 % de la dette en monnaie locale est référencée dans les principaux index des marchés et ceux-ci n'incluent qu'un petit nombre de pays et d'instruments. L'index permet de définir des stratégies d'investissement incluant une combinaison diversifiée d'obligations des marchés émergents entretenant de faibles corrélations, et d'obtenir des rendements potentiels maximisés grâce à un meilleur environnement du crédit et à l'appréciation des monnaies.

Enfin la Banque mondiale va fournir des services de conseil aux pays à faible et à moyen revenu afin de promouvoir des réformes visant à développer les marchés locaux d'obligations, ce qui les rendra plus attrayants aux yeux des institutions locales et internationales et renforcera leur stabilité. Beaucoup de marchés locaux souffrent de graves inconvénients, comme la paperasserie, les taxes, une infrastructure faible, et une gestion de la dette peu efficace, ce qui rend peu attractifs les investissements sur ces marchés.

L'idée qui a inspiré cette partie du programme GEMLOC est d'améliorer l'infrastructure et la régulation

et de contribuer à transformer les marchés d'obligations en monnaie locale pour les faire entrer dans une classe de titres mieux connus et plus conventionnels – avec comme objectif ultime d'encourager l'expansion du marché des obligations d'entreprise, de développer l'infrastructure et le financement fondé sur les hypothèques et les titres. Il faut espérer que d'ici dix ans la Banque mondiale se retirera du jeu, reconnaissant involontairement qu'il y a d'autres voies que la sienne et de meilleures voies, celles du secteur privé, pour les économies émergentes désireuses de financer leur développement.

Si l'on se base sur les critères actuels d'investissement, seuls deux pays africains seront probablement inclus dans l'index du GEMX : le Nigeria et l'Afrique du Sud. Comme l'index se concentrera sur les pays qui ont des marchés locaux d'obligations souveraines d'au moins 3 milliards de dollars (ainsi qu'au moins un score de 50 pour cent sur les qualifications à l'investissement), il est probable qu'il n'inclura que les obligations souveraines à taux fixe de dix-neuf pays : Brésil, Chine, Colombie, Égypte, Hongrie, Inde, Indonésie, Malaisie, Mexique, Maroc, Nigeria, Pérou, Philippines, Pologne, Russie, Slovaquie, Afrique du Sud, Thaïlande et Turquie.

Avec le temps de nouveaux pays et de nouveaux types d'obligations (par exemple les obligations de sociétés) seront pris en considération et inclus dans l'index, afin d'accroître la fluidité boursière. Bien que les critères rigoureux écartent aujourd'hui nombre d'États africains, il n'y a pas de raison pour que plus tard d'autres obligations africaines n'aient pas leur place, avec le développement des marchés locaux de la dette. Cela dit, les seuils élevés d'émission des obligations figurant dans les critères soulignent le fait que les petits pays africains devraient envisager une approche régionale unifiée et

intégrée des marchés de capitaux, au lieu de se présenter en ordre dispersé.

Dongo peut-il utiliser les marchés ?

Les marchés de capitaux sont ouverts, et ouverts à l'Afrique. Affirmer que les pays du continent ne peuvent pas utiliser les marchés internationaux de capitaux est tout simplement faux. Les pays développés utilisent le marché, les nations en voie de développement utilisent le marché, la Banque mondiale elle-même utilise le marché (par une démarche circulaire pour collecter des fonds qu'elle prête aux pays africains). L'Afrique devrait aussi utiliser le marché. En gros on peut dire que les pays qui n'ont pas encore émis d'obligations ne l'ont pas fait parce qu'ils ne le souhaitent pas, non parce qu'ils ne le peuvent pas.

Le montant des émissions d'obligations sur les marchés émergents a fait un bond de 52 % entre 2004 et 2007, passant de 152 à 230 milliards de dollars. Actuellement, le montant total des obligations émises par les gouvernements et les sociétés dans ces pays est d'à peu près 1 500 milliards de dollars dont seuls dix petits millions viennent de l'Afrique. Au cours des dix dernières années quarante-trois pays en voie de développement ont émis des obligations internationales – seuls trois de ces pays étaient africains : l'Afrique du Sud, le Ghana et le Gabon.

Toutefois des signes avant-coureurs indiquent que d'autres sont sur ce chemin. Depuis 2003, quinze pays d'Afrique ont obtenu une évaluation de leur solvabilité (Bénin, Botswana, Burkina-Faso, Cameroun, Gabon, Ghana, Kenya, Lesotho, Mali, Maurice, Mozambique, Namibie, Nigeria, Sénégal et Ouganda). Tous ont des taux de solvabilité qui les qualifient pour recourir au marché

des obligations. De même en juillet 2006, la Zambie, le plus gros producteur de cuivre en Afrique, a annoncé qu'elle allait solliciter pour la première fois une évaluation de sa solvabilité afin de pouvoir vendre des obligations sur le marché international. Le gouverneur de la banque centrale du pays a fait valoir qu'une telle évaluation réduirait les coûts de financement de l'opération.

Le premier problème par ordre d'importance, c'est de savoir si vous pouvez recourir au marché, le second est de savoir quel montant vous pouvez en attendre. Chaque année les gouvernements établissent leurs budgets de façon à déterminer les sommes dont ils auront besoin pour financer leurs objectifs de développement. Une fois ce chiffre connu, et à supposer qu'ils apprécient les nombreux bénéfices que peut leur apporter une émission d'obligations, ils doivent se lancer dans une opération de séduction. D'après le succès de la tournée – ils sont, bien sûr, en compétition avec d'autres pays et, si vaste soit-elle, la cagnotte où l'on puise a ses limites – ils peuvent évaluer l'appétit des investisseurs potentiels.

Comme l'ont montré le Ghana et le Gabon, il est parfaitement possible de collecter des fonds considérables. Plus généralement, à en juger par les montants réalisés par des pays jouissant d'un degré de solvabilité identique, les précédents sont encourageants. Par exemple la Turquie, classée BB (comme le Gabon) et le Brésil, classé BBB (comme la Namibie), ont collecté plus d'un milliard de dollars en une seule émission d'obligations. En 2006, la valeur moyenne d'une émission d'obligations sur un marché émergent était d'un milliard et demi de dollars.

Comme en tout, l'expérience paie. Quand les gouvernements sont plus expérimentés et que les investisseurs connaissent mieux les pays, ceux-ci peuvent recourir plus souvent aux marchés (beaucoup d'économies émergentes

le font chaque année) et tenter des transactions plus importantes.

Certains pays africains peuvent paraître trop petits ou présenter trop de risques pour le prêt. Pour ces pays (Togo, Bénin, Mali par exemple) et d'autres vus comme trop périlleux pour des investissements spécifiques, il existe des possibilités d'atténuation du risque.

L'une d'entre elles est la mise en commun des risques. Plutôt que de se présenter individuellement devant les marchés, les pays africains pourraient former des coalitions ou groupes régionaux, émettre des obligations comme une entité unique et partager en conséquence les recettes (et les obligations du service de la dette). L'avantage pour chaque pays serait d'avoir l'argent rapporté par l'émission des obligations, le désavantage serait le risque qu'un ou plusieurs pays de l'association se trouvent en cessation de paiements (auquel cas les pays non défaillants devraient rembourser l'emprunt pour le compte du ou des pays en faute).

Des obligations collectives impliquent sans doute une notation unifiée ainsi qu'une évaluation unifiée de la solvabilité (qui serait probablement une moyenne entre tous les pays participants) mais comme pour l'exemple de l'île aux parapluies et l'île aux écrans solaires, il serait possible de tirer de notables avantages de la diversification. Ainsi, pour certains pays le coût collectif de l'emprunt serait inférieur à celui qu'ils auraient dû payer individuellement – la probabilité pondérée de défaillance étant inférieure à celle évaluée pour tel pays individuellement. Et comme l'Union européenne (ou toute autre union de nations) les pays qualitativement supérieurs trouvent une motivation pour participer à pareille structure dans le fait qu'ils peuvent profiter des conséquences positives de la croissance de leurs voisins.

Mettre les risques en commun, c'est s'exposer au problème du profiteur, de celui qui fait cavalier seul. En gros le risque qu'un pays prenne plus d'argent au pot qu'il ne lui en revient (ou qu'il fasse courir plus de risques au groupe qu'il n'est désirable – encore que dans ce cas le groupe puisse décider d'exclure le fautif, de le forcer à se présenter seul devant le marché, et de gagner ses galons). Une façon de contourner le problème est de partager les dépouilles sur la base du PIB : plus le pays est gros, plus grande est sa part du gâteau, ou bien sur la base des besoins des participants, en se fondant sur le revenu par habitant : plus grands les besoins du pays, plus grande la part allouée.

Il y a une autre façon de limiter les risques de l'opération, c'est d'offrir une sorte d'assurance ou de protection de paiement en cas de défaillance d'un pays. Comme pour toute autre garantie de crédit, le garant (dont le crédit est en général supérieur à celui du pays émetteur des obligations) promet de payer tout ou partie de la valeur des obligations si un pays ne tient pas son engagement de rembourser sa dette.

Un exemple récent de cette sorte de garantie est le PanAfrican Infrastructure Development Fund (PAIDF). Lancé sous l'égide de l'Afrique du Sud en 2007, le PAIDF investit dans les infrastructures (transport, énergie, eau, installations sanitaires et télécommunications) à travers toute l'Afrique, tandis que le gouvernement d'Afrique du Sud garantit les investissements du fonds qui se chiffrent en milliards de dollars³. Avec son respectable classement BBB l'Afrique du Sud garantit effectivement les risques du continent entier ; elle rassure les investisseurs qui pourraient éprouver quelques inquiétudes devant la composition du groupe des pays du fonds.

Depuis octobre 2007, le PAIDF a collecté approximativement 625 millions de dollars en Afrique même, ce qui suggère qu'il y a des sources de financement inexploitées sur le continent.

Un autre exemple d'atténuation des risques est fourni par l'Argentine quand elle a émis pour 1,5 milliard d'obligations en six tranches garanties en partie par la Banque mondiale. Chaque tranche représentait 250 millions de dollars et venait à échéance à une date différente (un an, dix-huit mois, deux, trois, quatre et cinq ans).

Le système de la garantie était d'une conception simple. La première tranche était pleinement garantie par la Banque mondiale. Quand l'Argentine l'aurait remboursée, la garantie se reporterait sur la seconde tranche. Puis sur la suivante et ainsi de suite.

L'idée était que, si l'Argentine se trouvait en défaut et ne remboursait pas la tranche à l'échéance, la Banque mondiale interviendrait aussitôt et la rembourserait à sa place. Si ensuite l'Argentine remboursait la banque dans un délai de soixante jours, la garantie serait reportée sur la tranche suivante. Mais si l'Argentine ne le faisait pas (ce qui malheureusement se produisit), la garantie ne jouerait plus pour toutes les tranches suivantes. Grâce à cette garantie de la Banque mondiale, qui valait un triple A, chaque tranche des obligations de l'Argentine obtint un classement des plus enviables. En dépit de la défaillance de l'Argentine, nous avons là le type de financement novateur qui peut donner à l'Afrique sa place dans le concert des nations.

Enfin la sécurisation d'obligations peut aussi diminuer les risques et réduire le coût de l'emprunt. Ce processus implique que l'on mette à part certains revenus spécifiques en vue du remboursement d'obligations. Prenons l'exemple d'un pays producteur de pétrole. Ce pays émet

des obligations sous la condition que tous les paiements exigibles sur celles-ci (remboursement des intérêts et du capital) seront financés par les revenus fournis par les exportations de pétrole. Bien entendu le risque d'événements imprévus affectant ces revenus subsiste : rappelez-vous la gelée au Brésil qui entraîna la perte des revenus du café. Mais en général les investisseurs sont rassurés s'il leur est donné de voir clairement comment on les remboursera.

Dans *Ending Africa's Poverty Trap*, un groupe d'économistes sous la direction de Jeremy Sachs a évalué les sommes nécessaires pour réaliser les objectifs du Objectifs du Millénaire (ODM) pour le Ghana, la Tanzanie et l'Ouganda (abstraction faite des contributions gouvernementales et domestiques). Ils se proposaient de déterminer le montant de l'apport des donateurs pour financer l'ensemble des interventions requises par l'ODM.

Pour le Ghana, Sachs estimait les besoins totaux d'investissements à 2 milliards de dollars par an (soit 82,8 dollars par personne). Sur ce total Sachs proposait qu'un milliard deux cents millions de dollars soient financés annuellement par l'assistance extérieure. Pour le reste le Ghana s'adressa aux marchés obligataires et bien qu'il ne se proposât de collecter que 750 millions de dollars, la souscription de l'emprunt dépassa largement ce montant : la demande des investisseurs insatisfaite atteignit cinq milliards de dollars. Sur la base des estimations de Sachs, cela aurait pu couvrir les besoins des ODM pendant au moins cinq ans.

Les Ghanéens agirent sagement. Il était clair qu'il ne fallait pas faire appel de nouveau à l'aide et l'émission d'obligations présentait de nombreux avantages. Même si leur démarche s'est révélée trop modeste par rapport aux

attentes des investisseurs, ils ont procédé avec prudence, et ils en seront récompensés. Leur succès initial peut être une rampe de lancement pour eux : il leur permettra de se représenter régulièrement devant les marchés à l'avenir.

Les besoins financiers de la Tanzanie et de l'Ouganda sont plus considérables (respectivement 2,5 et 1,6 milliards de dollars par an) mais peuvent être pareillement satisfaits. Bien que les deux pays soient en position d'émettre des obligations (l'Ouganda est classé B pour sa solvabilité par l'agence de notation Fitch) en vue de la réalisation des Objectifs du Millénaire, on attend toujours leur décision.

Si l'on s'en tient au statu quo, toutes les évaluations de Sachs aboutissent au même verdict déprimant : il faut doubler l'aide dans les deux pays.

4.

Les Chinois sont nos amis

Au cours de l'été 2005, Lukas Lundin, entrepreneur intrépide travaillant dans le secteur minier, parcourut l'Afrique du haut en bas sur sa moto BMW de 1 200 cc allant du Caire à Cape Town (12 000 km, soit trois fois la distance de New York à la Californie). En cinq semaines et en traversant dix pays africains, il passa au pied des Pyramides, à travers les terres arides et poussiéreuses de l'Éthiopie et du Soudan et les savanes impressionnantes du Kenya. Il dépassa le Kilimanjaro en Tanzanie, le lac Malawi, les chutes de Victoria en Zambie, les marais Okavango du Botswana, traversa le désert de Namibie et conclut son dangereux périple en Afrique du Sud.

Quatre-vingt-cinq pour cent des routes qu'il emprunta étaient goudronnées ; c'étaient des routes d'excellente qualité, très semblables à celles sur lesquelles il roulait en Californie. Ce qui l'étonna : il ne s'y attendait nullement. Le long des routes, pays après pays, des panneaux lui expliquaient le miracle : ils proclamaient. « Cette route a été construite grâce à la généreuse assistance du gouvernement de la République populaire de Chine. »

L'histoire illustre le bond récent de l'investissement direct à l'étranger (IDE) en Afrique. Il a fallu l'attendre longtemps et, en termes du capital disponible, cela reste encore très superficiel.

Quelques chiffres : en 2006 les flux globaux de l'investissement direct à l'étranger (l'IDE défini par la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement comme « un investissement visant à acquérir un intérêt durable dans une entreprise opérant à l'extérieur de l'économie de l'investisseur ») atteignirent le chiffre record de 1 400 milliards de dollars. L'IDE dans les pays en voie de développement (pris globalement) approcha de 400 milliards de dollars. Au cours de cette période les flux de l'IDE vers l'ensemble des pays de l'Afrique sub-saharienne ne dépassèrent pas 17 milliards. Le continent dans sa totalité continue à décevoir et n'a pas réussi à capitaliser sur le phénomène de la croissance globale de l'IDE. En 2006 les 37 milliards de l'aide étrangère officielle représentaient plus du double de l'investissement direct dans le continent. Aujourd'hui l'Afrique attire moins d'un pour cent des flux globaux de capitaux contre presque 5 pour cent il y a dix ans.

La déception est légitime. En théorie, les capitaux étrangers devraient affluer vers les pays pauvres. Le produit marginal d'une unité de capital devrait être plus élevé dans les pays pauvres que dans les riches (dans un pays riche un dollar produit seulement une paire de chaussures, tandis que dans un pays pauvre un dollar peut en produire dix paires). Dans ces pays la main-d'œuvre est plus abondante et meilleur marché, ce qui augmente leur attractivité pour l'IDE¹. Les industriels japonais de la voiture ont investi en Europe de l'Est où le coût du travail est bas. De même, les coûts de production bas dans l'industrie textile ont attiré en Afrique les investisseurs

asiatiques en quête de frais généraux réduits et de l'occasion de tirer parti des quotas d'exportation africains.

Pourtant l'Afrique, qui sur la base de cette analyse devrait être une cible de choix pour l'IDE, continue d'être généralement dédaignée. Encore des chiffres : en 2006, 200 milliards de dollars de l'IDE ont échu à seulement dix pays émergents (dans l'ordre Chine, Russie, Turquie, Mexique, Brésil, Inde, Roumanie, Égypte, Thaïlande et Chili) ; 52 % de l'IDE sont allés à l'Asie, la part de la Chine représente à peu près 80 milliards, soit cinq fois le montant de l'ensemble du continent africain.

Pourquoi, étant donné le niveau de développement de l'Afrique, la plus grande partie des flux de capitaux ont-ils contourné le continent qui en a le plus besoin ?

Pourquoi l'IDE n'afflue-t-il pas en Afrique ?

Peu de gens contesteraient que l'Afrique ne soit toute désignée pour l'IDE : le coût du travail y est bas, les occasions favorables aux investissements nombreuses ; même d'un point de vue théorique, en tant que continent abritant quelques-uns des pays les plus pauvres du monde, l'Afrique devrait être le prétendant naturel à la manne de l'IDE.

En vérité les investisseurs doivent franchir quelques obstacles. En général les infrastructures (routes, télécommunications, lignes électriques) sont insuffisantes et de mauvaise qualité, ce qui rend très élevé le coût de production global des biens et services (quand les frais de transport sont incorporés) et explique pourquoi il est plus économique de fabriquer presque tous les articles en Asie et de les expédier par bateau en Europe au lieu de les produire en Afrique malgré sa proximité.

Toutefois les contraintes physiques ne sont rien quand on les compare avec les démotivants inventés par l'homme : corruption généralisée, bureaucratie labyrinthique, environnement rigoureusement circonscrit de lois et règlements, et par conséquent paperasses inutiles à l'infini.

Faire des affaires en Afrique est un cauchemar. Un rapport annuel de la Banque mondiale sur le sujet fournit des données sur la facilité ou la difficulté relative à faire des affaires dans les différentes parties du monde². Lecture instructive et qui explique pourquoi l'Afrique reste au bas de la liste des investisseurs de l'IDE.

Au Cameroun, pour qu'un investisseur puisse obtenir une licence d'exploitation, 426 jours (soit un an et trois mois) sont nécessaires et quinze procédures sont requises, alors qu'en Chine le délai est de 336 jours et les procédures au nombre de trente-sept, et qu'aux USA quarante jours suffisent pour dix-neuf procédures. Quel entrepreneur est disposé à passer 119 jours à remplir les formulaires requis par treize procédures en Angola ? Il trouvera sans doute plus attrayant de lancer son affaire en Corée du Sud où dix-sept jours suffisent pour dix procédures.

Ce n'est pas qu'une question de paperasses. C'est aussi une question d'opacité. Les investisseurs ne savent pas où aller ni à qui s'adresser. Dans nombre de pays dépendant de gisements de minerais, au lieu que le gouvernement mette aux enchères des lots de terrain, on attend des investisseurs qu'ils indiquent au gouvernement les coordonnées des terres qu'ils convoitent. Le bureau de recherches géologiques et minières sait où se trouve le minerai, mais il ne prend pas la peine de renseigner les investisseurs. Alors que le revenu de ces pays dépend de la présence d'entrepreneurs de ce genre, il n'y a pas lieu de

s'étonner que, vu la façon dont les affaires se traitent, ceux-ci se tiennent à l'écart.

Ces obstacles sont moins insurmontables qu'il ne paraît : un gouvernement entreprenant pourrait parfaitement en un tournemain réduire la paperasse, informer les entrepreneurs et accélérer la procédure. Peut-être les choses sont-elles moins simples mais on a démontré, par exemple, que l'assouplissement des règlements concernant les entreprises ferait remonter le PIB d'environ 2,3 par an (Djankov, Mc Liesh et Romalho). La commission pour l'Afrique note que l'économie de l'Ouganda a crû d'environ 7 % entre 1993 et 2002 avec l'amélioration du climat réglementaire. Le nombre de gens vivant avec moins d'un dollar par jour est passé de 56 % en 1998 à 32 % en 2002 après que le gouvernement eut pris des mesures attractives pour les investisseurs.

L'Afrique continue d'avoir mauvaise réputation, ce que l'ancien secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a formulé ainsi : « Pour beaucoup de gens dans d'autres parties du monde, le nom de l'Afrique évoque des images de désordres, de guerre, de pauvreté, de maladie et de problèmes sociaux en hausse. Malheureusement ces images ne relèvent pas de la fiction. Elles reflètent la cruelle réalité de certains pays africains mais certainement pas de tous³. »

Si l'Afrique n'y porte pas remède, cette image lui restera attachée dans l'esprit des investisseurs. La croissance économique du continent n'accélérera pas à moins que les gouvernements n'améliorent les conditions pour l'investissement. Les hommes politiques africains feraient bien de se souvenir qu'il y a d'autres régions en développement où il est bien plus aisé de générer des profits substantiels sans avoir autant de tracas. Ce n'est sans doute

pas accidentel. Leurs dirigeants simplement s'en donnent la peine.

*Que doit faire Dongo
pour attirer les fonds de l'IDE ?*

Première étape, Dongo doit reconnaître clairement que l'IDE est un élément moteur pour la croissance économique. À part les fonds bienvenus collectés pour encourager des initiatives de développement, l'IDE est la source d'autres avantages : il va créer plus d'emplois, faciliter le transfert de nouvelles technologies, contribuer à la formation de marchés de capitaux à Dongo, améliorer la compétence des gestionnaires, et aider les sociétés indigènes à s'ouvrir aux marchés internationaux. De plus, s'ils sont satisfaits, les investisseurs de l'IDE se feront un plaisir d'introduire dans le pays d'autres formes du capital : le prêt bancaire et le capital risque.

Plus Dongo attirera d'argent, plus il obtiendra d'argent étranger.

Mais Dongo doit faire son travail. Il doit revigorer son système légal et réglementaire moribond. Les investisseurs ont besoin de croire qu'ils ont des moyens de recours – qu'ils peuvent s'adresser à une autorité en cas de non-respect de leur contrat.

Dongo doit aussi se rendre compte qu'il faut plaire aux investisseurs de l'IDE habitués à être courtisés par toutes sortes de nations émergentes. Un système fiscal attractif a un grand pouvoir de séduction auprès d'eux. Ainsi, quand à la fin des années 1990, il a souhaité attirer sur ses mines l'attention d'investisseurs étrangers, le gouvernement de Zambie a réduit les royalties au taux minime de 0,6 % (même si à la suite de la montée des prix du cuivre

le taux a été porté à 3 %). D'autre part comme les investisseurs de l'IDE voient leurs capitaux d'un autre œil que les banquiers – les premiers souhaitent investir pour de plus longues périodes que les derniers – ils chercheront des pays qui ont le souci manifeste d'investir dans leurs infrastructures (économique, politique et sociale – en particulier l'éducation).

Malgré les hauts et les bas, la situation de l'Afrique par rapport à l'IDE n'est pas absolument négative. La Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (UNCTAD) a déclaré que « du point de vue des sociétés étrangères l'investissement en Afrique semble très profitable, plus que dans la plupart des autres régions ». Des sociétés japonaises déclaraient en 1995 que leurs investissements en Afrique leur rapportaient plus que ceux d'Asie du Sud-Est, du Pacifique, d'Amérique du Nord et d'Europe⁴. Les investisseurs américains disent avoir gagné 25 % en 1997 sur leurs investissements en Afrique, soit deux tiers de plus que sur ceux réalisés en Asie et dans le Pacifique, et 50 % de plus que sur les capitaux investis en Amérique latine et aux Caraïbes. L'UNCTAD atteste que l'investissement direct britannique en Afrique, en excluant le Nigeria, a augmenté de 60 % entre 1989 et 1995.

Nos alliés chinois

Au cours des derniers soixante ans aucun pays n'a eu, sur la structure politique, économique et sociale de l'Afrique, un impact comparable à celui de la Chine depuis le début du second millénaire. Ce n'est pas la première fois que la Chine prend pied en Afrique. L'un des monuments durables de sa présence dans le passé est

la voie ferrée de 1 860 km, construite dans les années 1970, qui relie la Zambie à l'Océan indien en traversant la Tanzanie.

Plus récemment donc la Chine a lancé une offensive d'investissements sur tout le continent. La Chine croît à une allure phénoménale. Son économie a progressé de 10 % par an au cours des dix dernières années, et elle a un besoin pressant des ressources que l'Afrique peut lui fournir. L'administration de l'US Energy Information a calculé que la Chine représentait 40 % de la croissance totale de la demande de pétrole sur les quatre dernières années. En 2003, elle a dépassé le Japon et est devenue le second consommateur mondial de produits pétroliers après les États-Unis.

Pour conquérir l'Afrique, la Chine n'a pas recouru aux canons, elle a fait jouer sa puissance financière. D'après ses propres statistiques, la Chine a investi 900 millions de dollars en Afrique en 2004, sur les 15 milliards que le continent a reçus cette année-là, et alors qu'en 1975 sa mise n'était que de 20 millions. Routes en Éthiopie, pipelines au Soudan, voies ferrées au Nigeria, lignes électriques au Ghana – ce ne sont là que quelques-uns des projets dont un torrent de milliards de dollars a inondé l'Afrique au cours des cinq dernières années, mise en œuvre d'un plan bien orchestré pour que la Chine devienne la puissance étrangère dominante sur le continent au XXI^e siècle.

Tout le confirme. En novembre 2006, plus de quarante dirigeants africains ont été réunis pour le premier sommet sino-africain – le Forum sur la Coopération Chine-Afrique – qui a eu lieu à Pékin⁵. Tous étaient là ou presque : dirigeants grands et petits, crédibles et moins crédibles. Au milieu d'un grand déploiement de festivités (les Chinois avaient importé girafes et éléphants pour que

les délégués africains se sentent chez eux et décoré les rues des drapeaux nationaux) le gouvernement chinois a dévoilé sa stratégie africaine.

Dans son discours d'ouverture de la cérémonie, le président chinois Hu Jintao déclara : « Dans toutes ces années la Chine a apporté son concours à l'Afrique pour qu'elle obtienne sa libération et poursuive son développement... Elle a formé des personnels techniques et d'autres professionnels dans des domaines variés pour l'Afrique. Elle a construit le chemin de fer de Tanzam, lancé d'autres projets d'infrastructures, et envoyé des équipes médicales et des soldats de la paix en Afrique. »

Le président chinois poursuivit : « Notre réunion d'aujourd'hui entrera dans l'histoire. Nous, dirigeants de la Chine et des pays d'Afrique, avec un objectif commun d'amitié, de paix, de coopération et de développement, sommes réunis aujourd'hui à Pékin pour renouveler notre entente, discuter des moyens de rendre plus étroites les relations entre Chine et Afrique, et promouvoir l'unité et la coopération entre les pays en voie de développement. » Sur quoi le président donna le coup d'envoi de la nouvelle offensive africaine de la Chine, offensive ciblée sur le commerce, la coopération agricole, l'allègement de la dette, l'amélioration des liens culturels, les problèmes de santé, la formation, et même l'aide (fort heureusement composant modeste de la stratégie).

Dans son effort pour accélérer le développement africain, la Chine a récemment pris l'engagement de former 15 000 professionnels, de construire 30 hôpitaux et 100 écoles rurales, et de porter le nombre des bourses du gouvernement chinois offertes aux étudiants africains de 2 000 à 4 000 par an en 2009. En 2000, la Chine a annulé une dette de 1,5 milliard de dollars. En 2003, elle en a annulé une autre de 750 millions. En 2002, la Chine a

accordé aux pays africains une aide au développement de 1,8 milliard. Au cours de la seule année 2006 la Chine a signé des accords commerciaux d'une valeur d'environ 60 milliards⁶.

Les Chinois entrent en Afrique, et c'est une entrée massive. Non seulement les visites des dirigeants chinois à de nombreux pays d'Afrique se multiplient (y compris celles du Premier ministre Wen Jibao), mais encore on trouve partout des entrepreneurs, des experts techniques, des médecins et des prospecteurs chinois.

Un extrait d'un article de *The Economist* en 2006 exprime cela à merveille.

Dans son bureau de Lusaka Xu Jianxue est assis entre un portrait de Mao et un calendrier chinois. Son entreprise de génie civil et de construction marche bien et avec le concours de ses quatre frères il a également investi dans une mine de charbon. Ses vues sur l'avenir des entreprises en Zambie sont pleines d'optimisme. « C'est un territoire vierge », dit-il. Les produits locaux sont rares et il y a peu de compétition. Il pense maintenant à s'étendre en Angola et au Congo voisins. À son arrivée en 1991 seulement 300 Chinois vivaient en Zambie. Maintenant il évalue leur nombre à 3 000⁷.

L'un des aspects les plus impressionnants de l'ensemble des engagements de la Chine en Afrique est la place réservée à l'IDE, résultat à la fois de l'action directe du gouvernement et des encouragements prodigués aux entreprises privées chinoises pour qu'elles investissent en Afrique en général sous forme de prêts préférentiels et de crédits d'achat.

Entre 2000 et 2005, les flux de l'IDE chinois en Afrique ont totalisé 30 milliards. Au milieu de 2007 la

valeur des investissements directs chinois en Afrique était de 100 milliards de dollars.

La Chine a investi des milliards en République démocratique du Congo et en Zambie, dans le cuivre et le cobalt, en Afrique du Sud, dans le minerai de fer et le platine, au Gabon, au Cameroun et au Congo Brazzaville, dans le bois. Elle a aussi acquis des mines en Zambie, des usines de textiles au Lesotho, des voies ferrées en Ouganda, du bois en République du Centre-Afrique, pour ne rien dire des centres commerciaux qu'elle a implantés dans presque chaque capitale. Mais c'est surtout sur le pétrole qu'elle s'est ruée.

Presque invariablement, au cours de la dernière décennie, c'est le Nigeria et le Soudan qui ont été les plus gros bénéficiaires de l'IDE en Afrique : en 2004, ils reçurent plus de la moitié des investissements directs en Afrique, le Nigeria plus de 4 milliards et le Soudan presque 2 milliards, tandis que le reste du continent n'en recueillait que 4 milliards. La Chine a joué un grand rôle dans cette affaire. En janvier 2006 la société pétrolière chinoise d'État, le CNOOC, a payé presque 3 milliards pour 45 pour cent des parts d'un champ pétrolifère nigérien. La Chine a construit un pipeline de 900 milles et investi au moins 20 milliards au Soudan.

L'Angola a maintenant dépassé l'Arabie Saoudite, il est devenu le principal fournisseur de pétrole de la Chine. Dans la première moitié de 2006 l'Angola a fourni presque 20 % des importations de pétrole de la Chine. Au total les pays africains fournissent à peu près 30 % des importations de pétrole brut des Chinois, qui ont montré également leur intérêt pour la Guinée équatoriale, le Gabon et le Congo Brazzaville, qui vend aujourd'hui presque la moitié de son brut aux raffineries chinoises. En

2006, 64 % des exportations de pétrole du Soudan sont parties pour la Chine.

S'il est vrai que les investissements de la Chine en Afrique se sont dirigés surtout vers les pays riches en ressources, et donc vers les secteurs miniers, peu à peu une approche bien plus ouverte devient manifeste. Dans les dernières années l'IDE chinois en Afrique s'est diversifié et s'adresse à des secteurs tels que le textile, les produits agricoles, la production d'électricité, la construction de routes, le tourisme et les télécommunications. En outre le gouvernement chinois s'est engagé à accélérer la coopération sino-africaine dans les transports, la sauvegarde des ressources en eau, les lignes électriques et d'autres types d'infrastructure. Dans le domaine des transports, des sociétés chinoises s'activent pour remettre en état le chemin de fer légendaire de Benguela, entre la côte et les frontières de la Zambie et de la République du Congo, que les Britanniques avaient édifié à l'origine. Au Nigeria un accord de 3 milliards a récemment été conclu avec un entrepreneur chinois pour reconstruire la voie ferrée, datant de l'ère coloniale et actuellement délabrée, qui relie Lagos et la ville de Kano au nord du Nigeria, et ce n'est que la première étape d'un plan de modernisation des chemins de fer étalé sur vingt ans. Les services financiers et bancaires ne sont pas non plus perdus de vue par les Chinois. En 2007, confirmant le caractère sérieux et profond de l'engagement chinois en Afrique, la Banque d'État industrielle et commerciale a acheté pour 5,5 milliards de dollars une participation de 20 % dans la Standard Bank, la plus grande banque indigène d'Afrique.

On n'en finirait pas d'énumérer les multiples formes d'intervention des Chinois en Afrique. Tous les pays du continent sauf cinq ont maintenant des relations avec Pékin. Les exceptions sont le Burkina Faso, la Gambie, le

Malawi, Sao Tomé et Príncipe. Au moment où j'écris, le Swaziland n'a pas encore donné son adhésion au Forum de Coopération Chine-Afrique. La Chine joue en Afrique un rôle plus ample, plus complexe, plus professionnel, que n'importe quel autre pays n'en a joué dans la période de l'après-guerre.

Objections contre la Chine en Afrique

L'offensive de charme de la Chine en Afrique n'est pas passée inaperçue. Les critiques abondent ; elles émanent en particulier des lieux où l'on fait la loi quand il s'agit de déterminer le destin de l'Afrique – les lieux du consensus des démocraties occidentales, lesquelles croient (souvent de très paternaliste façon) que la responsabilité de veiller sur l'Afrique leur revient. Mais quelles sont leurs motivations réelles ? Une authentique sollicitude ou la crainte sous-jacente que, si elle n'est pas contrôlée, la Chine se servira de l'Afrique comme d'un tremplin pour progresser irrésistiblement vers la conquête du monde. Vu l'état du jeu, ces inquiétudes ne sont pas déraisonnables.

Quoi qu'il en soit, les objections concernant la présence des Chinois en Afrique se font de plus en plus bruyantes et se concentrent en particulier sur le lourd dossier chinois en matière de gouvernance et de droits de l'homme et l'idée qu'ils ne font pas de cadeaux aux Africains pris dans leur ensemble.

La Banque européenne d'investissements (BEI) n'a pas caché sa crainte que les banques mondiales en charge du développement ne soient obligées de tempérer les conditions sociales et écologiques qu'elles attachent à leurs prêts en Afrique et ailleurs du fait de la concurrence des prêteurs chinois. Philippe Maystadt, le président de la

BEI, a déclaré, à propos de ces prêteurs, qu'ils ne se préoccupent aucunement des conditions sociales ou du respect des droits de l'homme. Maystadt prétend que les banques chinoises se sont emparées au nez et à la barbe de la BEI de certains projets en offrant de supprimer ou édulcorer les conditions imposées par la Banque en matière de traitement des travailleurs et de protection de l'environnement.

En février 2007, le rédacteur en chef de la revue *Foreign Policy*, Moïssès Naïm, se livrant à une attaque identique, déplora que le pragmatisme économique chinois semblât piétiner les principes humanistes qui inspirent les donateurs occidentaux. Il rapportait la façon dont les Chinois avaient fait échouer un accord d'assistance passé par la Banque mondiale avec le Nigeria. À cause d'une gestion déplorable le réseau ferroviaire du pays était devenu à peu près inutilisable. Après de longues négociations la Banque mondiale et le gouvernement nigérien s'étaient mis d'accord sur un projet de cinq millions de dollars autorisant des compagnies privées à intervenir pour remettre de l'ordre dans le système. Au moment de la signature, les Chinois s'interposèrent : ils offraient de reconstruire tout le réseau : neuf milliards de dollars, sans conditions, et donc sans réforme possible.

Le fiasco de la flamme olympique lors de ses haltes successives (Londres, Paris, Buenos Aires, New Delhi, San Francisco et Dar-es-Salam entre autres) sur la route de Pékin nous rappelle que les états de service de la Chine en matière de droits de l'homme sont rien moins que brillants ; c'est vrai en particulier pour le Soudan en Afrique. Son insatiable appétit de pétrole a conduit la Chine à nouer des relations de partenariat avec un pays responsable, dans la région du Darfour, de plus de 200 000 morts.

On a froncé aussi les sourcils quand, en 2005 le Premier ministre chinois, au cours de sa tournée africaine, a rendu visite à Robert Mugabe au Zimbabwe (on passait sous silence le fait que les États-Unis et la Grande-Bretagne n'aient pas cessé d'entretenir des relations diplomatiques avec le régime de Mugabe et qu'en 2006 encore les donateurs internationaux ont accordé une assistance de 300 millions de dollars au dictateur).

Plus généralement beaucoup d'Africains ricanent à l'idée que les Occidentaux pourraient se scandaliser de l'appui apporté implicitement par la Chine à des dirigeants corrompus et malhonnêtes. Car c'est, après tout, sous les auspices de l'aide et de la bonne volonté occidentales que les pillards et les despotes les plus éhontés de l'Afrique ont crû et prospéré : le président Mobutu au Zaïre, le président Idi Amin en Ouganda, et l'empereur Bokassa en Centre Afrique (celui-ci gardait les têtes de ses victimes dans son frigidaire) – pour n'en nommer que trois.

Les dirigeants africains semblent de moins en moins disposés à être manipulés, fût-ce en échange de paquets d'argent. Peut-être las de la paperasse et des changements constants de patrons de l'aide occidentale – à moins qu'ils ne veuillent à tout prix faire l'essai d'un nouveau modèle de développement qui marcherait enfin – ils sont attirés par la voie chinoise : moins de tracas et on ne vous harcèle pas de questions. Pour l'Angola, par exemple, soucieuse de se lancer dans la reconstruction de son infrastructure, l'approche franche et directe de la Chine est plus séduisante que celle, interminable et tatillonne, du FMI et du Club de Paris qui chicanent sur les conditions depuis des années. José Cerqueira, économiste angolais, note que la Chine est la bienvenue parce qu'elle se garde de ce qu'il appelle l'attitude idéologique et

condescendante du FMI. « Pour ces gens, nous devons avoir des oreilles mais pas de bouche⁸. »

Personne ne nie que la Chine ne soit présente en Afrique pour le pétrole, l'or, le cuivre et les autres richesses du sous-sol. Mais affirmer que l'Africain moyen ne tire aucun bénéfice de cette présence est un mensonge, et les critiques le savent.

Il est révélateur que, malgré la dénonciation bruyante des maux entraînés par le rôle croissant de la Chine en Afrique, une enquête dans dix pays du continent (Éthiopie, Côte-d'Ivoire, Ghana, Mali, Nigeria, Sénégal, Kenya, Afrique du Sud, Tanzanie, Ouganda) publiée dans le Pew Report de juin 2007 (elle est intitulée *Malaise généralisé avec les grandes puissances mondiales*) révèle que l'opinion locale est nettement favorable à la Chine et fait état de la conviction largement répandue que « la puissance économique montante de la Chine a un rôle positif dans les pays des personnes interrogées, notamment dans le monde en voie de développement ». Plus spécifiquement, l'enquête sur la façon dont les Africains jugent la Chine met en lumière quatre points d'importance.

Premièrement d'un bout à l'autre du continent, les jugements favorables à la Chine (et à ses investissements) l'emportent sur les critiques dans la proportion d'au moins deux contre un presque partout. En Côte-d'Ivoire et au Mali plus de neuf personnes sur dix apprécient favorablement la Chine, et les opinions positives dominent sur les négatives au Sénégal et au Kenya, où 81 % des gens voient la Chine d'un bon œil. Les trois quarts des personnes interrogées au Ghana et au Nigeria approuvent son action comme le font deux tiers des Éthiopiens. En Ouganda deux fois plus de gens pensent du bien de la Chine par rapport à ceux qui pensent le contraire (45 % contre 23 %). Si l'on s'en tient aux tendances, les

attitudes favorables à l'égard de la Chine au Nigeria ont crû de 16 points et sont passées de 59 à 75 %.

Deuxièmement, dans presque tous les pays où a eu lieu l'enquête, plus de gens apprécient positivement l'influence de la Chine que celle de l'Amérique. Des majorités dans la plupart des nations africaines croient que la Chine « exerce à tout le moins une importante influence dans leur pays ». En Côte-d'Ivoire, au Mali et au Sénégal, le nombre est significatif de ceux qui voient croître plutôt l'influence de la Chine que celle de l'Amérique (79,83 et 72 % pour la Chine contre 65, 66 et 54 % pour l'Amérique) ⁹.

Troisièmement, partout en Afrique on considère que l'influence de la Chine croît plus vite que celle de l'Amérique et « qu'elle a un impact plus bénéfique sur les pays africains ». Par exemple même si la vaste majorité des Éthiopiens pensent que les deux pays, Chine et Amérique, ont une influence sur la façon dont les choses vont dans leur pays, l'influence de la Chine est appréciée bien plus positivement que celle de l'Amérique (63 % contre 33 % jugent l'influence de la Chine bienfaisante, 54 % contre 34 % jugent plutôt malfaisante l'influence américaine). L'écart est encore plus prononcé en Tanzanie (78 % contre 13 % apprécient positivement l'influence chinoise, tandis que 36 % tiennent pour positive l'influence de l'Amérique et 52 % pensent l'inverse).

Même là où l'on considère comme aussi bénéfique l'influence des deux pays, l'engagement de la Chine en Afrique apparaît sous un éclairage plus positif que celui de l'Amérique. Ainsi 86 % des Sénégalais disent que le rôle de la Chine dans leur pays contribue à améliorer la situation alors que 56 % tiennent ce langage à propos de l'Amérique. On trouve des chiffres à peu près identiques au Kenya où 91 % des gens croient en une influence

bénéfique de la Chine sur leur économie contre 74 % qui en disent autant de l'Amérique.

Un dernier point qu'il vaut la peine de mettre en lumière est que presque partout en Afrique l'influence de la Chine est presque aussi visible que celle de l'Amérique et que la première croît à une allure plus sensible que la seconde. Au Sénégal 79 % des gens jugent en pleine croissance l'influence de la Chine contre 51 % pour l'Amérique. Les résultats de l'enquête sont identiques en Éthiopie, en Côte-d'Ivoire et au Mali.

De fait, non seulement les bénéfices de la présence de la Chine sont reconnus, mais ils se diffusent plus largement. Traditionnellement la Chine se concentrait sur les ressources minières au bénéfice seulement de quelques-uns, mais, on l'a vu, dans les dernières années, elle a élargi le champ de ses investissements et les populations bénéficient de surcroît des effets indirects des investissements dans le domaine minier – emploi, habitations, meilleur niveau de vie. Pour de nombreux Africains les aspects positifs sont bien réels : il y a maintenant des routes là où il n'y en avait pas, du travail là où il manquait. Au lieu de contempler le désert laissé par l'aide ils peuvent voir les fruits de l'intervention de la Chine sur le continent – laquelle a clairement joué un rôle dans la croissance de 5 % observée en Afrique ces dernières années.

Ce qui ne veut pas dire que l'IDE chinois n'ait pas ses inconvénients. Certains déplorent que les compagnies chinoises offrent leurs services à des conditions inférieures à celles des sociétés locales et n'engagent pas de travailleurs africains. On s'inquiète aussi des normes de sécurité peu observées quand il s'agit de tâches dangereuses – principalement dans les mines et les industries des secteurs annexes. C'est très probablement vrai mais il

appartient aux gouvernements africains d'intervenir et d'imposer des règles – aux gouvernements africains (responsables devant leurs peuples), qu'on y prenne garde, et à nul autre.

Ainsi, afin d'accroître la part réservée aux éléments indigènes chaque fois que se présente une occasion industrielle ou minière, certains gouvernements africains sont en train de légiférer pour que soit exigé un minimum de participation de la population locale. À l'instar des règles introduites par l'Afrique du Sud dans son Black Economic Empowerment et de la politique d'action affirmative des États-Unis, la Zambie a annoncé récemment la création de sa Citizens Economic Empowerment Commission dont l'objectif est assez identique¹⁰.

*Ils ont ce que nous désirons
et nous avons ce dont ils ont besoin*

Le troc d'infrastructures contre des ressources en énergie est parfaitement compris aussi bien par les Chinois que par les Africains. C'est un échange et nul ne se fait d'illusions en cette affaire. On considère parfois que la Chine se sert de l'Afrique pour ses fins politiques et économiques : pour continuer à croître au rythme extraordinairement rapide qui est le sien la Chine a besoin de pétrole et l'Afrique a ce pétrole. Dans l'immédiat, l'Afrique obtient aussi ce dont elle a besoin : des capitaux de qualité qui financent ses investissements et des emplois pour ses habitants – et l'insaisissable croissance. Ce sont les résultats que l'aide promettait mais elle a invariablement été incapable de tenir cette promesse.

De tous les pays en voie de développement, la Chine apparaît comme le plus important investisseur étranger en

Afrique. Mais elle n'est pas le seul : l'Inde, la Russie, le Japon, la Turquie et le Moyen-Orient ne sont pas loin derrière.

En avril 2008, à New Delhi, l'Inde a lancé son initiative ; elle a inauguré le Forum Indo-africain avec la promesse de lignes de crédit et de la suppression des taxes¹¹. De façon plus spécifique l'Inde s'engageait à doubler ses lignes de crédit pour l'Afrique, les portant de 2,12 milliards de dollars en 2003/2004 à 5,4 milliards en 2008/2009. Désireuses de ne pas se faire oublier, les compagnies russes participent aussi à la ruée vers l'or. Le géant russe Gazprom a offert récemment d'investir près de 2,5 milliards de dollars pour l'exploitation des réserves de gaz naturel du Nigeria. En mai 2008 le Japon a accueilli la Quatrième conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique où l'on a cherché à séduire quarante-cinq dirigeants et ministres africains avec la même marchandise : commerce, aide, allègement de la dette et infrastructures¹².

Toujours en mai 2008, la Turquie a signé des accords de commerce avec trente-cinq États africains (dont le Burkina Faso, le Cameroun, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Liberia, le Nigeria, le Sénégal, l'Afrique du Sud et la Tanzanie), offrant des mesures d'incitation fiscale et l'appui gouvernemental¹³. D'un point de vue plus général, le président de la Banque mondiale, Robert Zoellick, a lancé un appel aux Fonds Souverains (dont les avoirs sont estimés à au moins 3 000 milliards de dollars) pour qu'ils investissent un pour cent de leurs gains en Afrique. Beaucoup l'ont déjà fait. Le tableau est clair.

Quelle que soit la perspective choisie, c'est une proposition gagnante.

Pour les investisseurs, ils doivent faire fructifier leur argent (les réserves de la Chine ont dépassé

1 000 milliards de dollars en 2007) et il leur faut maintenir leur rythme de croissance économique. Pour l'Afrique, outre son infrastructure matérielle, la croissance et les emplois, il y a là une promesse de réduction de la pauvreté, la perspective d'un essor de sa classe moyenne, l'occasion d'accroître son savoir-faire et de bénéficier de transferts de technologie – et enfin d'obtenir plus d'IDE.

Pour Dongo, l'heure de l'IDE a sonné.

Conclusion

En dépit des opportunités, les prévisions actuelles des flux de l'IDE pour l'Afrique restent à un niveau décevant. Selon *The Economist*, les flux globaux de l'IDE devraient croître à un rythme annuel moyen de 8 % entre 2006 et 2010, alors que la part de l'Afrique demeurera autour de 1,4 %, chiffre affligeant¹⁴. Sans investissements substantiels et soutenus les travailleurs africains seront incapables de gagner des salaires compétitifs car l'insuffisance des capitaux ne permet pas d'investir dans les machines, les bâtiments et le matériel qui augmenteraient leur productivité. Sérieux handicap pour les perspectives de croissance de l'Afrique.

L'expérience de pays aussi divers que Singapour, l'île Maurice, la Chine et Costa-Rica suggère que là où l'environnement est positif, les fonds étrangers (IDE) afflueront et contribueront à une croissance soutenue ; mais qui souhaiterait investir son argent dans des États accablés par l'aide, où il est si aisé de voler, que ce soit l'arme au poing ou par les voies de la corruption ?

De même qu'il ne sert à rien de jeter l'argent de l'aide à la tête des pays pauvres, promouvoir simplement les

investissements n'est pas la clé de la croissance économique. C'est seulement quand le capital est employé de la façon la plus productive que l'économie en profitera et cela ne peut se produire que quand les gouvernements sont incités à respecter et encourager les industries susceptibles de contribuer au potentiel à long terme du pays. Couper un ruban rouge lors de la cérémonie d'ouverture d'un nouveau pont ou d'une nouvelle route est chose facile. Ce qui est difficile est d'assurer le maintien des infrastructures, et cela n'est possible que si l'économie est en phase de croissance (les péages sur les routes n'ont de sens que si les gens les paient, et ils ne le feront que si l'économie est dynamique).

Parce que les pays d'Afrique ne sont pas tous égaux – certains ont moins de ressources naturelles que d'autres, ou de moindres occasions de bénéficier d'investissements – les montants de l'IDE varieront d'une frontière à l'autre. Pour les pays moins favorisés par la nature, il est une autre voie pour financer le développement.

5.

Place au commerce

En décembre 2005, lors de la Seconde conférence des Entrepreneurs chinois et africains, le Premier ministre chinois, Wen Jibao, prit l'engagement que le commerce de son pays avec l'Afrique atteindrait 100 milliards de dollars par an dans les cinq ans. Oublions les marchés de capitaux, l'IDE, les programmes d'aide annuelle de 40 milliards, le commerce avec les autres pays – ne parlons plus que du commerce avec la Chine. En faisant abstraction du reste, nous aurions 100 milliards en 2010, 100 milliards en 2011, autant l'année suivante, autant encore l'année suivante, etc.

En 2015, juste cinq ans plus tard, cela représenterait 500 milliards de dollars de revenus du commerce – 50 % du trillion de dollars de l'aide versée à l'Afrique au cours des soixante dernières années. Avec cette différence que l'une est délayée de bromure, l'autre, relevée de stéroïdes.

La théorie économique nous apprend que le commerce contribue à la croissance de deux façons : il augmente la quantité de biens et de services qu'un pays vend à l'extérieur, et il fait progresser la productivité du travail : notre fabricant de moustiquaires du chapitre 3, qui vendait 500 moustiquaires par semaine, pourrait peut-être en

vendre 1 000 s'il était capable d'en exporter. Pour cela sa productivité devrait progresser, ce qui est positif pour la croissance.

Qu'il y ait des bénéfices économiques à commercer est, en général, une vérité admise (Dollar ; Sachs et Warner ; Edwards). Toutefois tous les pays qui se sont adonnés au commerce n'ont pas constaté un progrès concomitant de leur croissance. De fait on peut classer les pays en trois grandes catégories : les gagnants de la globalisation, qui ont accru leur commerce et constaté une croissance accrue ; les absents de la globalisation, qui s'abstiennent de commercer et qui, sans surprise, n'ont guère vu la croissance suivre ; et, c'est le paradoxe, les perdants de la globalisation, qui ont vu croître leur commerce sans que la croissance y soit associée. Il est tragique que nombre de pays africains entrent dans ce troisième groupe. Pourquoi ?

C'est une question politique. Dans un monde incertain, où l'on ne peut exclure l'éventualité d'une guerre mondiale, les pays occidentaux (en particulier la France et les États-Unis) craignent de dépendre d'autres nations pour leur ravitaillement. De plus les hommes politiques, qui sont élus, tiennent à protéger leurs marchés agricoles et à obtenir l'appui du puissant lobby des agriculteurs. Le résultat est un monde protectionniste qui multiplie les restrictions au commerce et élève des barrières autour de lui, afin d'éloigner les produits africains (ou ceux d'autres régions en voie de développement). Mais ces marchés développés sont cruciaux, à la fois à cause de leur pouvoir d'achat et de leur taille, pour le commerce africain, qui en dépend pour les revenus de ses exportations.

Les membres de l'OCDE, club de nations riches, dépensent près de 300 milliards de dollars en subventions agricoles (ce sont les estimations de 2005). Cela

représente trois fois le total de l'aide versée par ces nations à tous les pays en voie de développement (il y a bien entendu des avocats de l'aide qui plaident pour une compensation, en faveur de l'Afrique, de ce déséquilibre par une aide renforcée). D'après certaines estimations l'Afrique perd environ 500 milliards annuellement du fait de ces restrictions au commerce – largement sous la forme de subventions versées par les gouvernements occidentaux à leurs fermiers.

Dans les seuls États-Unis le montant total annuel des subventions aux fermiers s'élève à 15 milliards de dollars environ et ce chiffre tend à croître : elles représentaient 14 % du revenu des fermiers au milieu des années 1990 et en représentent 17 % aujourd'hui. Une loi de 2002, le US Farm Security and Rural Investment Act, prévoit 200 milliards de subventions pour les fermiers américains à répartir sur les dix années suivantes, soit 70 milliards de plus que les précédents programmes – pour certaines subventions l'augmentation est de 80 %.

Les Européens ne sont pas moins protectionnistes. La Politique agricole commune (PAC) consomme à peu près la moitié du budget de l'Union européenne de 127 milliards d'euros (les subventions directes aux fermiers sont de près de 40 milliards d'euros) et ces subventions entrent pour 35 % dans le revenu total des fermiers. Ce qui veut dire que chaque vache de l'UE reçoit 2,50 dollars par jour, soit plus que ce qu'un milliard de personnes, dont de nombreux Africains, ont pour vivre par jour¹.

À l'Ouest on a l'impression que tout est sacré : acier, coton, sucre, riz, blé, maïs, soja, miel, laine, produits laitiers, arachide, pois chiches, lentilles et pourquoi pas mohair ? Les subventions ont un double impact. Les fermiers réussissent à vendre leurs produits chez eux à un

consommateur captif à un prix supérieur à celui du marché mondial, et ils peuvent se permettre d'écouler à l'étranger à bas prix ce qu'ils ont en excès – donc moins cher que les fermiers africains qui se débattent contre cette concurrence et dont les maigres moyens d'existence dépendent crucialement du revenu de leurs exportations. Les fermiers africains ne peuvent pas entrer en concurrence avec les millions de tonnes d'exportations subventionnées qui inondent le marché.

Voyez ce qui est arrivé à deux des principaux produits d'exportation de l'Afrique : le coton et le sucre.

En 2003, les subventions des États-Unis à leurs fermiers producteurs de coton s'élevaient à 4 milliards de dollars. À ce propos voici l'observation d'Oxfam : « Les éleveurs de coton américains reçoivent plus en subventions que le PIB du Burkina Faso, soit trois fois plus que le budget entier de l'aide américaine aux 500 millions d'habitants de l'Afrique. »

Pourtant le gagne-pain de 10 millions de personnes au moins en Afrique de l'Ouest et du Centre dépend des revenus du coton (dont 6 millions de foyers au Nigeria, Bénin, Togo, Mali et Zimbabwe).

En mai 2003, les ministres du Commerce du Bénin, du Burkina Faso, du Tchad et du Mali portèrent plainte officiellement contre les États-Unis et l'Union européenne pour violation des règles de l'OMC sur le commerce du coton, en faisant valoir que l'ensemble de leurs pays avaient perdu 1 milliard de dollars à cause des subventions cotonnières.

Au Mali, plus de trois millions de personnes – le tiers de la population – dépendent du coton non pour vivre mais pour survivre ; au Bénin et au Burkina Faso, le coton constitue presque la moitié des exportations. Or, à cause des subventions le Mali perd presque 2 % de son PIB et

8 % de ses gains à l'exportation, le Bénin perd presque 2 % de son PIB et 9 % de ses gains à l'exportation, le Burkina Faso perd 1 % de son PIB et 12 % de ses gains à l'exportation. En outre, une réduction de 40 % du prix mondial (l'équivalent du fléchissement des prix observé entre décembre 2000 et mai 2002) impliquerait une réduction de 7 % du revenu de la population rurale dans un pays producteur de coton typique de l'Afrique de l'Ouest comme le Bénin.

L'histoire du sucre n'est pas moins amère.

L'industrie sucrière américaine reçoit une aide annuelle de 1,3 milliard de dollars. Les producteurs de l'Union européenne reçoivent 2,7 milliards de dollars, et au cours de deux années, entre 1999 et 2001, l'OCDE a subventionné ses producteurs de sucre pour un montant de 4 milliards de dollars soit plus que la valeur totale des exportations de sucre des pays en voie de développement, et près de 50 % de la valeur du commerce mondial du sucre, qui est de 11,6 milliards de dollars annuellement.

Comme pour le coton, les subventions sucrières sont dommageables à l'Afrique. Oxfam estime que ce régime a privé l'Éthiopie, le Mozambique et le Malawi de gains potentiels à l'exportation d'une valeur de 238 millions de dollars depuis 2001. Le coût des pertes sucrières pour le Mozambique équivaut à un tiers de son aide au développement en provenance de l'Europe et des dépenses de son gouvernement pour l'agriculture et le développement rural. Le soutien de l'Union européenne à ses producteurs prend également la forme d'un blocage des importations venues des pays en voie de développement grâce à des droits de douane de 300 %. Oxfam juge que le Malawi aurait pu augmenter significativement ses exportations dans l'Union européenne mais que les restrictions

douanières l'ont privé de 32 millions de dollars de gains potentiels, soit la moitié de son budget de la santé publique.

De cette distorsion des marchés commerciaux sont coupables aussi des pays non développés : la Chine subventionne son secteur cotonnier à hauteur de 1,2 milliard annuellement. La Turquie, le Brésil, le Mexique, l'Égypte et l'Inde ont investi 0,6 milliard dans le même secteur en 2001/2002.

Mais peut-être les exemples les plus surprenants viennent-ils de l'Afrique elle-même. Les pays du continent imposent un tarif moyen de 34 % sur les produits agricoles des autres nations africaines et de 21 % sur leurs propres produits. Résultat : le commerce entre pays africains ne représente que 10 % de leurs exportations totales. Par contraste 40 % du commerce nord-américain se fait avec d'autres pays nord-américains et 63 % du commerce des pays de l'Europe occidentale se fait avec d'autres pays de l'Europe occidentale.

Cette injustice commerciale manifeste a été le sujet d'innombrables débats mais en dépit de multiples négociations sous l'égide de l'OMC – Uruguay 1994, Doha 2001, etc. – toutes ces palabres n'ont guère bénéficié à l'Afrique.

Peut-être les tentatives les plus notables des Occidentaux pour rendre plus équitable l'espace commercial sont-elles la loi américaine African Growth and Opportunity (AGOA) de 2000^{2,3}, et, du côté de l'Europe, l'initiative Everything But Arms (EBA)⁴ de 2001, mais, qu'il s'agisse de l'une ou de l'autre, on ne saurait dire que leur impact ait sensiblement modifié les règles du jeu. Ce qui pourrait expliquer pourquoi la part de l'Afrique dans le commerce mondial reste autour de 1 % (elle s'élevait à 3 % il y a soixante ans) malgré la richesse du continent en

matières premières. Il semble paradoxal qu'un continent aussi peuplé ne compte que marginalement sur le plan commercial.

L'AGOA ouvre le marché américain à une série de produits africains, notamment des textiles, et repose sur la conviction qu'un commerce plus libre créera des emplois et réduira la pauvreté dans les pays de l'Afrique sub-saharienne. Ainsi les droits moyens sur les vêtements importés aux États-Unis restent de 17,5 % mais les importations vestimentaires en provenance de vingt-cinq pays africains sont exemptées de droits. Ces importations sont toutefois plafonnées à 3 % du total des importations vestimentaires des États-Unis.

En 2003, les exportations AGOA valaient plus de 14 milliards de dollars. Ce chiffre fait impression mais une fois de plus le diable se loge dans les détails. Seule une poignée de nations africaines ont bénéficié de la loi, et elles ont pour la plupart des réserves de pétrole et une économie assez prospère. Le Nigeria, l'Afrique du Sud, le Gabon et le Lesotho représentaient plus de 90 % des bénéfices du détaxement AGOA et sur le total de 14 milliards de dollars les produits pétroliers comptaient pour 80 % – textiles et vêtements étant chiffrés à 1,2 milliard de dollars.

Le tableau n'est pas plus rose avec l'EBA, dont l'objectif est de permettre l'accès au marché sans droits ni quotas aux quarante-huit pays (dont trente-trois nations africaines) classés par les Nations unies dans le groupe des « moins développés ». Mais, en 2001, le commerce en biens traités préférentiellement pour la première fois sous les auspices de l'EBA s'élevait à 0,02 % des exportations par les pays les moins développés vers l'Union européenne. L'étroite gamme de biens remplissant les conditions requises, ainsi que les quantités concernées,

réduisent considérablement l'efficacité de ces beaux projets. Le processus peut être arbitraire et absurde. Par exemple, tandis que les T-shirts produits dans la Somalie ravagée par la guerre sont les bienvenus pour l'EBA, les chemises produites par le Kenya, pourtant lui aussi méritant, se trouvent exclues⁵.

En 2008, l'Union européenne est toujours le principal partenaire commercial de l'Afrique (26 %), suivie par les États-Unis (18 %), puis la Chine à 11 % (l'Asie sans la Chine compte aussi pour 11 %). Il est clair, toutefois, que si bonne que paraisse leur main, chaque fois qu'ils commercent avec l'Ouest, tout joue contre les pays africains et cette situation ne changera pas. Les impératifs politiques occidentaux contre un commerce plus libre continuent de dominer, et les efforts pour venir à bout du système actuel se révèlent futiles. Si l'Occident veut donner des leçons de morale à l'Afrique incapable de se développer, il devrait recourir au commerce et non à l'aide. Bien entendu, les exigences de l'Ouest sont telles que, même si toutes les barrières au commerce étaient levées, l'Afrique n'a pas l'équipement technologique ni le savoir-faire qui lui permettraient d'être compétitive sur nombre de produits où jadis elle avait un avantage relatif. Avec les questions d'environnement et les problèmes du travail, ce sont là de sérieuses entraves au commerce.

Même si l'Europe demeure le principal partenaire commercial de l'Afrique, sa part du commerce extérieur de la région est tombée à 26 % alors qu'elle était de 40 % dans la décennie 1996-2006. Il est temps pour l'Afrique de regarder en face la situation et de passer à autre chose – temps pour elle de s'asseoir à une autre table avec d'autres joueurs prêts à lui donner de meilleures cartes. La Chine est aujourd'hui un joueur de ce type.

La Chine s'est mise à l'automobile, elle devient plus riche et son appétit croît. Depuis 1998, la Chine est le pays qui rend compte à lui seul de tout l'accroissement de la consommation mondiale des principales matières premières, tels le cuivre, l'étain et l'aluminium. Mais la Chine a besoin aussi de se nourrir, de s'habiller, et de se ravitailler en carburant. Tout cela exige de vastes quantités de blé, de viande, de coton et de pétrole, biens que l'Afrique est prête à lui fournir. Car l'Afrique possède ce dont la Chine a impérieusement besoin : le thé au Kenya, le café en Ouganda, le bœuf au Botswana, la noix de cajou au Mozambique, le coton au Mali, le pétrole au Gabon. La liste pourrait se poursuivre sans fin. De plus, l'Afrique représente près de la moitié de la production mondiale de bauxite, de chrome, de diamants – plus de la moitié du cacao et du platine, plus des trois quarts du cobalt produits dans le monde.

Au cours des dernières décennies la Chine a enregistré un taux sans précédent de croissance économique – au point qu'aujourd'hui elle est la troisième économie mondiale. Elle a réalisé ce qui semblait impossible : elle a fait entrer dans la classe moyenne quantité de gens qui vivaient dans la plus extrême pauvreté. Pourtant les 300 millions de Chinois appartenant à cette classe montante ne sont qu'une fraction de la population chinoise d'un milliard deux cents millions de personnes. La classe moyenne va continuer de grandir et ses appétits aussi.

Pour l'Afrique, c'est une occasion en or.

Mais en 2008 le commerce sino-africain comptait pour une fraction dérisoire (2 %) du total du commerce chinois. Heureusement les chiffres traduisent une ascension constante. Entre 1990 et 2000, le commerce entre les deux pays a crû de 450 %. De 2002 à 2003, il a enregistré

une hausse de 50 % et est passé à 12 milliards de dollars. puis il a presque quadruplé en 2007 et bondi à 45 milliards. La Chine est maintenant le troisième partenaire commercial du continent, après les États-Unis et la France et avant la Grande-Bretagne.

Comme avec l'IDE, l'impressionnante augmentation du commerce entre Chine et Afrique est due en premier lieu à l'appétit vorace de la première pour les matières premières et d'abord pour le pétrole. Mais, même si le pétrole et les minerais dominent les échanges entre les deux continents, il y a maintenant des signes bienvenus de diversification, tels que les produits agricoles. Le Burkina Faso dirige le tiers de ses exportations, qui consistent presque exclusivement en coton, vers la Chine alors que ce courant n'existait pratiquement pas au milieu des années 1990.

Les chiffres de ce commerce enflamment l'imagination : on parle de doubler, tripler, quadrupler. Quelle aubaine sur le papier ! La réalité est différente. Il y a encore trop d'États qui sont sur la touche, et, incapacité ou mauvaise volonté, ne tirent aucun parti de l'occasion favorable qu'ils ont devant eux. Finalement ce sont seulement cinq ou six pays exportateurs de pétrole ou de minerais qui comptent pour 90 % des exportations vers la Chine (par ordre d'importance Angola, Soudan, Guinée équatoriale, Gabon et Mauritanie), et cela au moment où la demande chinoise de céréales, de viande (la consommation de viande a doublé en Chine en trois ans) et d'autres denrées alimentaires croît à un taux sans précédent. Alors qu'elle ne dispose que de 7 % des terres arables dans le monde, et qu'elle doit nourrir plus d'un milliard d'hommes, la Chine sera obligée de s'approvisionner un peu partout. Et elle fait tout son possible en Afrique pour faciliter les choses : elle offre une détaxation sur certains

biens (400 produits détaxés au lieu de 199), établit des zones de coopération commerciale et économique et crée même une Chambre de commerce Chine-Afrique.

Cette cour empressée semble laisser réticents beaucoup de pays africains. On craint sans doute que, si l'Afrique consolide ses relations commerciales avec la Chine et s'emploie à satisfaire les besoins de tous ordres de celle-ci, cela renforcera son statut d'exportateur exclusif de matières premières. L'histoire a montré qu'aucun pays n'est devenu riche en comptant seulement sur ses exportations agricoles (à l'exception peut-être de la Nouvelle-Zélande). C'est vrai, mais nous ne visons pas la perfection. Aujourd'hui, il s'agit de survie.

La théorie soutient que la trajectoire du développement économique débute avec la production agricole (les États africains occupent une position maîtresse sur ce barreau au bas de l'échelle économique, et leur revenu par tête, le plus bas du monde, reflète cet état de choses), puis elle s'élève jusqu'à l'activité manufacturière (où aujourd'hui l'Asie est en position dominante), ensuite viennent les services, et finalement la recherche et le développement de produits à forte valeur ajoutée (à ces deux dernières étapes la place revient aux pays les plus riches et industrialisés : États-Unis, Singapour, Allemagne, etc.). Manifestement, le rêve de chaque pays serait de parvenir au sommet. Beaucoup des pays asiatiques ont réussi la transition de nation exportatrice de matières premières à puissance industrielle. Qu'est-il donc advenu à l'Afrique ?

Tandis que les économies asiatiques passaient à l'échelon manufacturier, les pays africains presque en totalité se trouvaient relégués au rang de producteurs agricoles (parfois incapables de se nourrir eux-mêmes). Le travail ne coûte pas plus cher en Afrique qu'en Asie – le contraire serait plus vrai. Rien que pour la question des

salaires, l'Afrique devrait dominer le créneau manufacturier (où l'on emploie des ouvriers peu qualifiés de sorte que le faible niveau d'éducation en Afrique ne devrait pas constituer un obstacle à son avenir industriel). Mais, lorsqu'on prend en compte les coûts d'infrastructure, une énorme déception nous attend.

L'Afrique a beau être au centre de l'univers sur la carte (sa proximité des centres industriels d'Europe et d'Amérique est très enviable), le transport des marchandises sur des fleuves non navigables, des ponts infranchissables et des routes criblées d'ornières exige des délais beaucoup trop longs. De plus, c'est une évidence, aucune entreprise visant le profit ne peut se permettre de baser l'organisation de sa production sur un réseau électrique et de télécommunications aussi peu fiable. Bien sûr, si l'on remédait à ce terrible handicap de l'infrastructure, les chances de voir le commerce africain porter sur des biens de plus grande valeur seraient substantiellement renforcées – et du coup le continent ne serait plus réduit au rôle d'exportateur de matières premières. Heureusement, la récente incursion de la Chine et d'autres en Afrique permet d'espérer l'implantation de ces infrastructures et par conséquent la progression du continent selon la trajectoire théorique du développement économique.

Une inquiétude subsiste pourtant – car le commerce marche dans les deux sens – que l'Afrique soit inondée de produits à bon marché manufacturés en Chine. Il y a évidemment un risque que ces produits moins chers fassent concurrence aux produits africains. De nouveau, notre fabricant de moustiquaires devrait fermer boutique. Observons que, dans le scénario de l'aide, il doit de toute façon fermer boutique et que, dans celui du commerce avec la Chine, c'est une possibilité. La nuance essentielle est que le régime de l'aide ne lui ouvre aucune autre voie :

il vit dans un contexte stérile, les occasions sont rares, la corruption est partout. Dans le scénario commercial, même s'il y a un minimum de corruption, les occasions abondent : l'économie est prospère, les gens vendent et achètent. Notre fabricant de moustiquaires, qui est forcé de cesser d'en faire, pourrait se lancer dans les filets à cheveux à l'intention d'une classe moyenne en expansion, ou se reconvertir dans une autre activité. La morale de cette histoire, c'est que, si dur que semble ce langage, il vaut mieux affronter des difficultés économiques quand l'économie est prospère et offre des perspectives, que de s'y trouver confronté dans une économie asservie à l'aide et sans perspectives. L'homme aux moustiquaires vivra et verra.

Dongo peut tirer avantage du commerce

Un accroissement du commerce ne peut avoir que des avantages pour Dongo : le commerce crée des emplois, améliore l'équilibre de la balance commerciale, fait baisser le prix des produits de consommation du fait d'importations plus importantes, et génère du revenu pour les exportateurs du pays – mais peut-être son principal bienfait est d'accroître les recettes du gouvernement via les droits de douane et l'impôt sur le revenu.

Toutefois le bon sens devrait rappeler à Dongo qu'il serait imprudent de ne jouer que la seule carte de la Chine. Assurément, comme l'Afrique ne représente que 2 % du commerce chinois, il y a encore de la marge pour une expansion des échanges de ce côté. Mais il y a ailleurs aussi d'importantes possibilités de partenariats commerciaux. La Chine est le principal partenaire, mais ce n'est pas le seul, loin s'en faut.

L'Inde est désireuse, elle aussi, de commercer avec l'Afrique. Sans doute comme le Secrétaire d'État indien au Commerce, Jairam Ramesh, en a fait la remarque, la Chine a-t-elle pris une très grosse avance sur l'Inde, mais il n'en est pas moins vrai que le commerce indo-africain est passé d'un milliard de dollars en 1991 à 30 milliards en 2007/2008⁶.

Au premier forum Inde-Afrique, auquel prenaient part sept chefs d'État africains, le Premier ministre de l'Inde, M. Singh, exprimant le vœu d'une nouvelle architecture dans le partenariat indo-africain, annonça pour les cinquante pays les moins développés de la planète (LDC), dont trente-quatre sont africains, la possibilité d'accéder sans taxes sur le marché indien. L'Inde s'est engagée à réserver un accès préférentiel sur ses marchés à 92,5 % de toutes les exportations des LDC, y compris les diamants, le coton, le cacao, le minerai d'aluminium et le minerai de cuivre.

Depuis 2003, donc en cinq ans, le commerce africain vers l'Asie a augmenté de 30 % par an.

Selon l'économiste Harry Broadman, de la Banque mondiale, le commerce afro-asiatique « en flèche » représente le début d'un changement dans la structure des échanges commerciaux. Bien que, actuellement, l'Afrique commerce surtout avec l'Europe, le Japon ou l'Amérique du Nord, dit Broadman, « ce qui se passe en Chine, en Inde et en Afrique témoigne d'une grande tendance mondiale, la croissance rapide d'un courant d'investissements et de commerce Sud-Sud, – le commerce entre pays en voie de développement ».

Mais, comme la charité bien ordonnée, le commerce doit commencer à la maison. L'Afrique devrait regarder d'abord ce qui se passe chez elle. Malgré la prolifération d'accords économiques et commerciaux depuis 1970

– Preferential Trade Agreement, Common Market for Eastern and Southern Africa, Southern Africa Development Community, Economic Community of West African States, East African Community et récemment New Partnership for Africa's Development – il faut dire que c'est beaucoup de bruit pour rien ou presque rien. Sans nul doute l'intransigeance et la myopie politique ont prévalu.

Les dirigeants africains devraient prendre un certain nombre de mesures politiques pour encourager le commerce et renforcer la cohésion et l'intégration régionales. Un simple décret supprimant les barrières douanières entre pays africains – les droits sont en moyenne de plus de 30 % – constituerait un bon départ. Il est curieux qu'il en coûte 1 500 dollars pour transporter une voiture du Japon à Abidjan en Côte-d'Ivoire, et 5 000 dollars pour déplacer cette voiture d'Abidjan à Addis-Abeba en Éthiopie⁷.

Les dirigeants africains devraient avoir une conception plus large des marchés commerciaux. Il y a 10 millions d'habitants en Zambie, mais 150 millions dans la seule région sud-africaine. De même, le Kenya a 40 millions d'habitants mais avec l'Ouganda et la Tanzanie le marché est-africain compte à peu près 100 millions de personnes. Combien ces régions seraient plus puissantes économiquement et politiquement si leurs dirigeants apprenaient à avoir des vues larges ! Un jour prochain, espérons-le, Dongo pourrait appartenir à une zone de libre-échange à monnaie unique en plein essor économique – qu'on pense à l'Amérique, à l'Union européenne ! Qu'on pense aussi au miracle de l'Asie de l'Est, où l'intégration régionale, sous la forme par exemple de l'Association des nations du Sud-Est asiatique, a joué un rôle vital dans le succès fantastique enregistré par la région.

Le c
souffre
de 100
comme
action

Le c
pays c
rieur y
en 200
tage d
revent
substa
Comr
géné
servic
des b

Le
secter
que l
aussi
sont
privé
mote
moye
de la
dans
dans
l'abo
Alor
250
des p
en I
Zam

Le commerce n'est pas la panacée aux maux dont souffre l'Afrique – mais, compte tenu de la perspective de 100 milliards de dollars pour les seuls revenus du commerce avec la Chine, on ne saurait sous-estimer son action positive.

Le commerce international n'est pas le seul. Prenez un pays comme le Pakistan, par exemple. Le commerce extérieur y tient peu de place (sa part dans le PIB du Pakistan en 2006 était de 37 %, moins de la moitié du pourcentage d'ouverture au commerce observé dans les pays à bas revenus) mais le pays a enregistré des taux de croissance substantiels : en 2006 la croissance du PIB y était de 7 %. Comment s'explique ce résultat ? Très simplement : en générant une demande domestique pour les biens et services produits localement (c'est-à-dire dans le secteur des biens non commercialisables).

Les pays africains peuvent aussi se concentrer sur ce secteur en encourageant leurs entrepreneurs (il va de soi que l'IDE – les investisseurs étrangers directs – contribue aussi à dynamiser ce secteur) Les entrepreneurs des PME sont la chair et le sang de toute économie. Le secteur privé émergent, si décisif dans les pays pauvres, est le moteur de la croissance. Pourtant, alors que les petites et moyennes entreprises représentent une part significative de la main-d'œuvre totale dans les pays développés et dans ceux en voie de développement accéléré, leur place dans les économies africaines (et c'est troublant vu l'abondance de la main-d'œuvre) vient loin derrière. Alors que les PME (soit les entreprises de moins de 250 employés) totalisent 60 % de la main-d'œuvre dans des pays comme le Japon, le Danemark et l'Irlande (80 % en Italie et en Grèce), cette part n'est que de 40 % en Zambie et de 20 % au Cameroun. Si ces chiffres reflètent

la réalité africaine, il y a matière à de substantiels progrès sur le continent.

Les entrepreneurs ont besoin d'un environnement réceptif pour prospérer, mais ils ont aussi besoin d'argent. Les entreprises apparaîtront là où les sources de financement sont accessibles – là où l'on peut faire des affaires. Heureusement il existe, en dehors de l'aide, d'autres moyens de se financer que ceux traditionnels.

6.

Une banque pour les exclus de la banque

En décembre 2006, le prix Nobel de la paix fut attribué à Mohamed Yunus¹, du Bangladesh, qui venait de révolutionner dans son pays les possibilités de prêt aux communautés les plus pauvres des régions rurales – communautés où la majorité de la population est employée dans le secteur agricole, à la merci d'événements imprévisibles, et vit dans des villages où le manque complet d'infrastructures rend prohibitif le coût d'installation d'une structure bancaire formelle.

Le professeur Yunus sut trouver le moyen de prêter aux pauvres d'entre les pauvres, ceux qui ne peuvent présenter aucune sorte de caution – maison, voiture, bien tangible, qui puisse garantir la somme empruntée – gens dont la seule richesse personnelle serait éventuellement un terrain mais sans titre de propriété, ce qui ôte toute valeur légale à un tel nantissement.

Yunus s'avisa que les villages de son pays, faute d'actifs visibles, avaient en commun une chose : le fait d'être une communauté d'interdépendance et de confiance. L'idée de génie qui a inspiré la Grameen Bank

(littéralement, en bengali, la Banque du Village) a été de convertir cette confiance collective en nantissement².

Le mécanisme des prêts solidaires de la Grameen Bank est simple. Imaginons un petit village où il y a cinq commerçants. À travers son programme de micro-crédit la Grameen Bank prête 100 dollars au groupe. Ces dollars sont remis à l'un des commerçants du groupe, disons A, pour une période spécifiée à l'avance, en général un an. À la fin de la période l'emprunteur, ou plutôt l'emprunteuse (car 97 % des prêts de la Banque vont à des femmes), doit rembourser le prêt avec un intérêt de 8 à 12 %, A étant seul responsable du remboursement. Quand celui-ci est opéré, 100 dollars sont de nouveau prêtés au groupe, et l'argent est cette fois-ci remis à B. Mais si A ne rembourse pas, il n'y a pas de second prêt.

Bien que, techniquement, on ne puisse pas parler d'une responsabilité collective (le groupe en tant que tel n'est pas responsable du prêt en cas de défaillance d'un de ses membres), le groupe est implicitement responsable en ce sens que le comportement d'un de ses membres affecte la totalité du groupe. Si bien que souvent quand il y a des difficultés pour le remboursement, les autres membres contribuent à la place du membre défaillant (leur intention est de se faire rembourser par lui plus tard) afin que le cycle de prêts continue. En ce sens, le micro-crédit dans les pays pauvres fonctionne tout à fait comme les cartes de crédit dans les pays riches : les emprunteurs remboursent parce qu'ils savent que, s'ils ne le font pas, ils seront mis à l'index et ne pourront pas contracter de nouveaux prêts. La confiance ne joue pas seulement à l'intérieur du groupe, mais entre le groupe et la banque car aucun instrument légal n'intervient entre la Banque Grameen et les emprunteurs.

Le modèle Grameen a rencontré un succès retentissant. Quarante-trois pays dans le monde au moins en ont adopté une version. En 1983, la Grameen avait commencé son activité bancaire en offrant son micro-crédit à 36 000 personnes. Elle détenait alors un portefeuille de 1 million de dollars. En 1997, elle avait 2,3 millions de membres et son portefeuille s'élevait à 230 millions... Le plus impressionnant est que le taux de défaillance de ses clients est inférieur à 2 % et qu'elle procure maintenant aux pauvres quantité d'autres services financiers (assurances et plans de pension mis à part) : de la micro-entreprise, des bourses d'études, et des programmes de logement.

D'après les chiffres communiqués par Grameen en mars 2008 plus de 1,3 million de membres avaient souscrit des prêts de micro-entreprise (entre autres pour des pompes d'irrigation, des moteurs de voitures, et des canots de rivière destinés au transport et à la pêche) représentant un total de 450 millions de dollars. Des bourses d'études d'un montant de 950 000 dollars ont été accordées à plus de 50 000 enfants et près de 23 000 étudiants ont reçu des prêts pour études supérieures (médecine, ingénierie, formation professionnelle). Enfin, au cours des douze mois précédant février 2008, les prêts pour logement de Grameen se sont élevés à plus d'un million de dollars et ont permis la construction de 8 300 maisons. Depuis le début de ce programme en 1984, plus de 650 000 maisons ont été construites.

L'aspect le plus extraordinaire de cette extraordinaire histoire, c'est ce qui est arrivé à la politique du « Pas d'argent de donateurs, pas de prêt » de Grameen. En 1995, Grameen décida de ne plus recevoir de fonds des donateurs. Aujourd'hui la banque se trouve à 100 % dans ses dépôts. Reconnue comme la fondatrice du

micro-crédit et du micro-prêt, Grameen a essaimé à travers le monde. Les variations de son modèle ciblent toutes le segment de population qui passe nécessairement à travers le filet des banques ayant pignon sur rue. Le BKI en Indonésie, Accion en Amérique latine, BRAC au Bangladesh, et K-REP au Kenya ne sont qu'un échantillon modeste d'une liste en expansion de projets similaires à Grameen.

En Afrique, la Zambie offre un cas intéressant qui permet d'étudier comment la micro-finance s'est développée. Traditionnellement, les institutions bancaires y ont généralement choisi pour cibles des compagnies importantes et bien établies (par exemple dans le secteur minier) et ont manifesté peu d'intérêt pour les petites sociétés et les individus (excepté les rares salariés bien payés). Dans une population de 10 millions de personnes environ, où 500 000 seulement ont un véritable emploi, 9 500 000 personnes (enfants compris, il est vrai) restaient ignorées par le secteur bancaire. Entre en scène la micro-finance : les milliers et les milliers de Zambiens qui aspiraient à devenir entrepreneurs ont finalement le moyen de se procurer le capital susceptible de financer leurs projets.

En pratique, comme dans beaucoup d'autres pays pauvres, le marché zambien pour la micro-finance peut se diviser en trois groupes. Les deux premiers concernent des travailleurs salariés qui paient des taux d'intérêt différents suivant la nature de leur employeur. Le premier comprend des fonctionnaires (docteurs, enseignants, militaires) qui, du fait qu'ils travaillent pour le gouvernement, se voient imposer des taux d'intérêt relativement bas. Dans le second, on trouve les professionnels salariés non employés par le gouvernement (avocats, banquiers). Comme ils n'ont pas la sécurité d'un emploi de

fonctionnaire, ils paient un taux d'intérêt plus élevé. Dans les deux cas le micro-prêt repose sur la garantie du salaire.

La troisième catégorie, qui embrasse la grande majorité des pauvres de Zambie, et pour lesquels la structure de la Banque Grameen avait été conçue à l'origine, ce sont les pauvres sans salaire, qui vivent dans les campagnes avec des revenus variables et généralement sans moyen d'accéder à un prêt de capital. Pensons à une femme qui vend des tomates dans une rue quelconque. Pourtant les gens de ce groupe – les vrais entrepreneurs qui seront la colonne portante de l'avenir économique de la Zambie – ont besoin d'un capital, tout autant que la compagnie minière, pour que leurs entreprises puissent s'établir et croître.

En Zambie comme dans d'autres pays d'Afrique où la micro-finance a commencé à s'épanouir, le risque d'un prêt à ceux qui présentent le plus de risques se trouve réduit par la responsabilité collective – la notion que les membres d'un groupe d'emprunteurs soient tous responsables pour les prêts, quels qu'ils soient, que leur avance un prêteur de micro-finance.

Considérons de nouveau un groupe d'emprunteurs dans un petit village, où le prêteur n'a virtuellement aucune information sur les emprunteurs individuels. La responsabilité collective permet d'obvier à l'asymétrie dans l'information de plusieurs façons. Quand ils forment leurs groupes, les emprunteurs sont incités à faire équipe avec des emprunteurs sérieux et à exclure les moins fiables. Naturellement ce mécanisme de sélection aide le prêteur, c'est un filtre qui élimine les emprunteurs à risque, et réduit le risque de défaut de remboursement. La responsabilité collective est une parade aussi au risque moral auquel les prêteurs sont exposés : le risque qu'une fois le prêt effectué, une fois l'argent entre les mains de

l'emprunteur, celui-ci fasse défaut. Les autres membres du groupe ont un intérêt direct à ce que leurs partenaires ne trichent pas, à ce que le prêt soit remboursé pour qu'eux-mêmes puissent accéder à l'argent.

Devant le succès explosif de la micro-finance (le taux de défaillances de l'emprunteur est de moins de 5 % en Zambie), les banques traditionnelles se sont avisées qu'il y avait là de bonnes occasions qu'elles n'avaient pas songé à exploiter. Depuis 2000 on assiste à une croissance rapide des investissements internationaux dans le micro-prêt par le biais d'agences variées et de fonds à visée plus commerciale. Vers la mi-2004 ces groupes bancaires avaient investi un total de 23 milliards de dollars dans des institutions de micro-crédit.

La micro-finance a ses opposants. On reproche à cette forme de prêt aux pauvres de pratiquer des taux usuraires, de susciter une sorte d'escroquerie à la Ponzi (emprunter à un prêteur pour rembourser le prêteur précédent), et d'encourager une consommation effrénée. A quoi on peut répondre 1) qu'avec le nombre croissant de micro-prêteurs et la participation toujours accrue à ce type de prêt les intérêts demandés baissent inévitablement et deviennent plus compétitifs ; 2) que, quant au risque d'escroquerie, cette objection ne fait que souligner l'importance d'une meilleure information sur les emprunteurs (ce qui renvoie exactement à l'asymétrie dans l'information que le modèle Grameen s'efforce de corriger) ; 3) que le problème de la consommation au détriment de l'investissement existe pour tout prêt, à toute époque, et partout.

Le point important, celui qui ne doit pas nous échapper, est que les pauvres précédemment exclus des réalités bancaires font désormais partie d'une dynamique financière qui fonctionne. Cela fait naître une culture de

l'emprunt et du remboursement essentielle pour le développement de la machine financière dans une économie aux rouages bien huilés. Une activité bancaire à petite échelle à l'intention des pauvres a la capacité de créer des entreprises et de susciter la croissance dans les pays en voie de développement.

Prêter aux pauvres n'est plus aujourd'hui une activité limitée par les frontières nationales ou réservée à des institutions financières. Avec l'existence de Kiva, site interface basé en Californie, n'importe qui, assis devant son ordinateur n'importe où, peut prêter de l'argent à n'importe qui sur la planète³. Voici comment on procède : une femme au Cameroun est en ligne : elle cherche un prêt de 300 dollars pour son entreprise de couture. Elle explique son affaire du mieux qu'elle peut : un homme à Des Moines, Iowa, lui prête 25 dollars ; un autre en Suède prête la même somme et le restant est avancé par quelqu'un au Japon. L'échéance du prêt est fixée et le taux d'intérêt arrêté. La femme informe régulièrement les prêteurs sur les progrès de l'affaire. Dans la semaine précédant le 19 avril 2008 plus de 625 000 dollars ont été ainsi prêtés par 3 000 nouveaux prêteurs.

Comme son modèle Grameen (et à la différence de l'aide) les taux de défaillance sont minimes. Jusqu'à présent, depuis les débuts de Kiva, quelque 30 millions de dollars ont été prêtés, 45 000 prêts ont été effectués au bénéfice de gens vivant dans quarante-deux pays. Une belle innovation. Participez !

Vous rappelez-vous le fabricant de moustiquaires qui, grâce à l'aide, a dû fermer boutique ? Et les 176 personnes (un propriétaire, dix ouvriers et leurs 165 dépendants) qui n'ont plus de revenus stables et vivent d'aumônes ?

Combien les choses iraient mieux si, à la place, seulement la moitié de la donation, un demi-million de dollars, avait été investie dans le pays en micro-crédit ! En moins de cinq ans, notre fabricant de moustiquaires aurait pu amplifier sa production pour répondre à la demande croissante, doubler le nombre de ses ouvriers (ou entretenir le double de dépendants) et ses produits seraient là pour remplacer les moustiquaires abîmées.

Bien entendu, d'autres entrepreneurs, voyant combien son affaire est florissante et reconnaissant le caractère permanent de la demande de moustiquaires, se seraient lancés sur ce marché, ce qui aurait fait baisser le coût de l'article avec le temps tout en améliorant sa qualité.

Que devrait faire Dongo ?

L'extension des services financiers à des gens qui autrement n'auraient pas accès aux banques remonte à la création des Caisses d'Épargne municipales en Europe au XVIII^e siècle, et à l'organisation au milieu du XIX^e siècle de groupes allemands basés sur le même principe de l'entraide et appelés copératives d'épargne et de crédit – les noms de Herman Schulze-Delitzsch et de Friedrich Raffeisen y sont associés.

Plus récemment des organisations de micro-crédit se sont développées dans les années 1960 pour répondre aux besoins de l'Afrique et de l'Asie dans le domaine de l'agriculture. Pourtant aujourd'hui encore la plupart des Africains n'accèdent que de façon très limitée aux marchés financiers. Au Ghana et en Tanzanie par exemple seulement 5 à 6 % de la population a accès au secteur bancaire bien que 80 % des foyers de Tanzanie soient prêts à épargner si les produits appropriés et les mécanismes d'épargne étaient à leur portée.

Le plus ancien fonds d'investissement pleinement commercial et privé dans la micro-finance sur une base

mondiale est Dexia Micro-Credit Fund. Il est administré par Blue Orchard Finance, conseil en investissement de micro-finance, lequel assure le financement de quelque cinquante institutions de micro-finance dans vingt-quatre pays. Ses investissements sont de 77 millions de dollars. Cela dit, la micro-finance n'a pris son vrai démarrage qu'avec le succès de Grameen.

Aujourd'hui la micro-finance introduit des populations pour la première fois dans la vie économique ; elle offre aux pauvres une série de moyens d'épargner. Au-delà de l'injection directe de capital qui entre dans les poches de l'emprunteur, elle peut être un instrument puissant au service du développement. Même de petits prêts peuvent engendrer des gains de productivité, contribuer à la création d'emplois et élever le niveau de vie des familles (meilleure nutrition, meilleure santé, meilleur logement, meilleure éducation).

D'après certaines estimations environ 10 000 organisations (des ONG aux banques officielles) offrent annuellement aujourd'hui 1 milliard de dollars de prêts de micro-finance à plusieurs millions de clients dans le monde. Les projections envisagent une multiplication par vingt de ce montant (donc 20 milliards) au cours des cinq prochaines années afin de répondre à la demande anticipée. D'autres prévisions plus extrêmes envisagent une croissance plus exponentielle. Vijay Mahajan, spécialiste de la micro-finance, évalue la demande annuelle potentielle de micro-crédit en Inde à 30 milliard de dollars, soit 10 % d'une demande mondiale de 300 milliards⁴. Selon une enquête d'avril 2006 par McKinsey, l'Inde a le potentiel pour devenir un marché de 500 milliards de dollars en 2020.

La croissance a été fulgurante sur la plupart des marchés émergents. Par exemple, le BRAC au

Bangladesh a enregistré 5 000 clients en Afghanistan cinq mois seulement après s'être installé là-bas. Deux organisations cambodgiennes (Acleda et EMT) comptent chacune plus de 80 000 clients. Le Banco do Nordeste au Brésil est devenu le second plus grand opérateur de micro-crédit en Amérique latine avec 110 000 clients enregistrés en quelques années. Compartamos au Mexique a presque doublé le nombre de ses clients l'an dernier ; c'est aujourd'hui le programme latino-américain le plus important ; il compte plus de 150 000 clients.

En dépit de cette expansion l'industrie n'est pas encore parvenue à toucher 5 % de ses clients potentiels à travers les pauvres du monde. Même si l'on en croit les évaluations plus optimistes de la Grameen Foundation USA, selon lesquelles 10 % d'un marché potentiel pour la micro-finance de 300 milliards de dollars sont déjà investis, il reste encore beaucoup à faire pour le financement du développement via le micro-crédit. Oui, il est temps que Dongo – et le reste de l'Afrique – s'implique dans le processus.

Les versements de l'étranger

D'après les Nations unies, 33 millions d'Africains vivent loin de leur pays d'origine. Les Nigeriens et les Ghanéens s'installent principalement aux États-Unis, les Maliens et les Sénégalais en France, et la majorité des Congolais émigrent aux Pays-Bas. 30 % à peu près des Maliens vivent à l'étranger. Au total les émigrants représentent presque 5 % de la population totale de l'Afrique. Ils sont une source de financement et contribuent au développement de l'Afrique.

UNE BANQUE

Les mandats ou versements effectués de l'étranger - l'argent que les Africains envoient chez eux à leurs familles - totalisaient 20 milliards de dollars en 2006 (à comparer avec 68 milliards envoyés en Amérique latine et 113 milliards envoyés en Asie). Selon un rapport des Nations unies (*Resource Flows to Africa : An Update on Statistical Trends*) entre 2000 et 2003 les Africains ont envoyé chez eux environ 17 milliards de dollars chaque année - ce chiffre dépasse celui des investissements directs de l'étranger (IDE) qui était en moyenne de 15 milliards au cours de cette période. Mieux encore, la Banque mondiale pense que les montants des versements de l'étranger vers l'Afrique sont vraisemblablement très sous-évalués car beaucoup d'argent parvient par des voies détournées sans laisser de traces (Freund et Spatafora estiment que les versements non enregistrés représentent 35 à 75 % du flux officiel) si bien qu'il est possible que ces versements constituent la source la plus importante de financement extérieur pour nombre de pays pauvres. Avec 5 milliards le Nigeria reçoit le montant le plus important en Afrique, viennent ensuite l'Afrique du Sud (1,5 milliard) et l'Angola (1 milliard). Ces versements représentaient 40 % du PIB de la Somalie en 2006. Il est clair que c'est là une des pièces le plus importantes du casse-tête financier que nous proposent bien des nations africaines.

En juillet 2006 le Département britannique pour le Développement international a publié un rapport : *The Black and Minority Ethnic Remittance Survey*, qui révélait que, dans les communautés noires, 34 % des Africains envoient de l'argent à leur famille au pays. Plus impressionnant encore, peut-être, était le fait que, sur près de 10 000 foyers interviewés en Grande-Bretagne, le groupe qui envoyait le plus d'argent et le plus

fréquemment était celui des Africains noirs (en moyenne 1 800 dollars par an)

Comme les autres espèces de flux de capitaux privés dont nous avons déjà parlé, les versements ont des effets bénéfiques d'une portée considérable.

Même si, prises individuellement, les sommes en question sont relativement petites, considérés collectivement, les montants des versements qui affluent dans les coffres des nations africaines (banques, sociétés de construction, etc.) sont énormes. En 2006, les 565 millions de dollars qui parvinrent au Mozambique et les 642 millions qui entrèrent en Ouganda contribuèrent certainement à renforcer les économies des deux pays.

Les versements peuvent jouer un rôle important dans l'équilibre de la balance extérieure d'un pays – ils l'aident à payer ses importations et à rembourser sa dette extérieure. Les versements tendant à être plus stables que les autres flux de capitaux, les banques dans certains pays s'en servent pour sécuriser les prêts des marchés de capitaux internationaux – c'est-à-dire pour obtenir un financement étranger en utilisant les futurs versements comme caution ou nantissement, ce qui diminue les coûts de l'emprunt. En 2002 la Banque du Brésil a emprunté 250 millions de dollars en les nantissant sur les versements futurs, libellés en dollars ou en yen, des ouvriers émigrés.

En avril 2008 une publication de la Banque mondiale (*Beyond Aid : New Sources and Innovative Mechanisms for Financing Development in Sub-Saharan Africa*) estima que les pays sub-sahariens pouvaient gagner entre 1 et 3 milliards de dollars en réduisant le coût du transfert de l'argent envoyé de l'étranger par leurs travailleurs émigrés (de 5 à 10 milliards de dollars). Elle suggérait l'émission d'obligations de diaspora (soit des obligations

émises par un pays (ou une compagnie) pour se procurer un financement auprès de ses citoyens à l'étranger). Le gain pouvait atteindre 17 milliards si l'on sécurisait les versements futurs... Observons en passant que l'Inde et Israël ont collecté respectivement 11 et 25 milliards auprès de leur diaspora, ce qui prouve que ces plans peuvent marcher et même fort bien, s'ils sont mis en œuvre de façon efficace⁵.

Au niveau des foyers individuels les versements de l'étranger servent à financer les besoins de base : logement, éducation des enfants, santé, et fournissent même le capital pour de petites entreprises et autres activités du même ordre – c'est le cœur d'une économie. Plus fondamentalement, des versements accrus signifient plus d'argent déposé dans les banques, ce qui signifie aussi que les banques pourront prêter davantage. En Amérique latine le rapport entre les dépôts bancaires et le PIB (indicateur clé du développement financier d'un pays) s'est considérablement amélioré avec la hausse des versements de l'étranger. Naturellement ceux-ci ont un impact sur le PIB d'une façon plus directe encore : par les dépenses accrues des familles qui en bénéficient.

Les versements de l'étranger contribuent, de façon importante et toujours davantage, à alléger la pauvreté. Selon une étude de la Banque mondiale il semble établi qu'une croissance des versements de 10 % par personne entraîne une réduction de 3,5 % de la proportion des pauvres. Des enquêtes dans les familles aux Philippines indiquent qu'à une hausse de 10 % de ces versements correspond une baisse du taux de pauvreté de 2,8 %, due à un relèvement des revenus de la famille bénéficiaire mais aussi aux retombées pour l'économie générale. En outre cette hausse de 10 % se traduit par une augmentation de la scolarisation de 1,7 %, une baisse du travail des enfants

calculée à 35 minutes par famille et par semaine, et un développement de 2 % de nouvelles activités d'entreprise⁶.

Ce sont là de bonnes nouvelles sans doute mais il y a un prix à payer – et celui-ci affecte potentiellement la croissance des versements des travailleurs africains. Pour 100 dollars transférés en Afrique, ne parviennent sur le continent que 80 dollars – l'intermédiaire empoche la différence – alors que des États-Unis au Mexique 85 dollars arrivent à bon port (taxe de 15 %) et de Grande-Bretagne en Inde 96 dollars parviennent à destination (la taxe n'est plus que de 4 %).

Cette « taxation » sur les envois d'argent en Afrique a un effet pervers, et doublement. Elle encourage les travailleurs émigrés à envoyer leur argent par des voies secrètes. Elle peut même finalement les décourager d'envoyer quelque somme que ce soit. Une enquête montre que ces travailleurs seraient prêts à augmenter de 10 % le montant de leurs envois si les coûts baissaient de 50 %.

Ces coûts sont avant tout déterminés par le marché privé. Ils ne peuvent donc baisser que si l'accès aux banques est élargi et si la concurrence se renforce dans cette branche d'activité qu'est le transfert de l'argent des travailleurs vivant à l'étranger.

Toutefois les gouvernements africains ont la possibilité d'agir : ils peuvent offrir d'autres voies, d'autres moyens plus économiques d'opérer les transferts d'argent vers l'Afrique. En Amérique latine par exemple, l'International Remittance Network facilite les versements de travailleurs entre les États-Unis et l'Amérique du Sud. Des initiatives similaires en Afrique obtiendraient sans nul doute les mêmes résultats. Il est encourageant de noter que la technologie du téléphone portable est en train de

rendre plus économiques et plus rapides l'envoi et la réception d'argent. En avril 2007 un système de transfert monétaire appelé M – Pesa a été inauguré au Kenya ; il permet des transactions instantanées portant sur des montants importants ; moins de deux semaines après son lancement on avait enregistré plus de 10 000 titulaires de comptes et effectué pour plus de 100 000 dollars de transferts. Actuellement ce programme ne facilite les transferts qu'à l'intérieur des frontières du pays – entre les habitants des villes, plus riches, et leurs parents pauvres des campagnes. Mais on étudie une extension du programme au niveau international ; elle permettrait le rapatriement des milliards expédiés de l'étranger vers le Kenya d'une manière très compétitive – c'est-à-dire qu'elle augmenterait la quantité d'argent parvenue réellement entre les mains du bénéficiaire.

En un certain sens ces versements de l'étranger sont évidemment une sorte d'aide (le bénéficiaire reçoit de l'argent sans contrepartie). Comme pour les autres formes de l'aide, il existe un risque que cet argent n'encourage une consommation irresponsable, et n'incite à la paresse. En 2006, le ministre des Finances de la Jamaïque, Omar Davies, s'est inquiété à ce sujet : le flux des millions de dollars envoyés de l'étranger aux Jamaïcains n'allait-il pas créer une culture de la dépendance – et non du travail et de la réalisation personnelle ?

Peut-être y a-t-il là du vrai mais une partie de cet argent au moins parvient aux indigents et sert à des fins productives. Et puis, à la différence de l'aide, il n'augmente pas la corruption. De fait la conclusion des analyses de Giuliano, Ruiz-Arranz, Toxopeus et Lensink est que les versements de l'étranger ont un impact positif sur la croissance.

L'épargne

En avril 2005, deux jeunes garçons qui jouaient au football à Maiduguri, au nord-est du Kenya, tombèrent par hasard sur une somme de 6 000 dollars. Maiduguri n'est pas Abuja, la capitale affairée du Kenya, ni Lagos, son grand centre commercial, elle n'est pas non plus son troisième, quatrième ou cinquième centre d'affaires (qui sont dans l'ordre Port Harcourt, Kano et Ibadan) Et pourtant c'est à Maiduguri que la somme fut trouvée⁷.

L'argent n'avait pas été perdu ou volé. L'explication, c'est que faute d'un système bancaire crédible et sérieux, le propriétaire de cet argent avait choisi d'emballer ses économies dans un sac en plastique et de cacher le magot près d'une décharge.

Cette histoire pose une question fondamentale : l'Afrique manque-t-elle de capitaux ? Pourrait-il se faire qu'il y ait beaucoup d'argent dans les pays pauvres – un argent invisible, endormi, qu'il faudrait simplement réveiller ? Serait-il possible que les innombrables agents et agences du développement, les heures innombrables dépensées à envoyer de l'argent en Afrique représentent un effort inutile ? Que le problème simplement n'existe pas ? Que le vrai problème en Afrique ne soit pas l'absence d'argent mais l'inefficacité dramatique de ses marchés financiers – le fait que les emprunteurs ne peuvent pas emprunter, les prêteurs ne peuvent pas prêter, malgré les milliards qui sont là ?

Dans le *Mystery of Capital*, l'économiste péruvien Hernando de Soto suggère que la valeur de l'épargne des pauvres de l'Asie, du Moyen-Orient et de l'Afrique représente quarante fois toute l'aide étrangère répandue dans le monde depuis 1945. Il soutient que si les États-Unis portaient leur aide étrangère au niveau prescrit par les

Nations unies à Monterrey, soit 0,7 du revenu national, il faudrait 150 ans à la nation la plus riche du monde pour transférer aux pauvres du monde des ressources égales à celles dont ils disposent déjà.

L'exemple de l'Inde semble donner du poids à cette théorie. D'après certaines estimations il y avait dans le pays un potentiel d'investissement non exploité de 200 milliards de dollars détenu sous forme d'or par des personnes privées. En 2005, l'Inde a mis en œuvre une politique encourageant l'échange des objets en or (bijoux ou monnaies) contre du papier, des billets (dans certains cas des petites coupures de 2 dollars). Il semble bien que cette politique a effectivement débloqué 200 milliards de dollars de potentiel d'investissement. L'initiative pourrait conduire vers les banques les 700 millions de villageois les plus pauvres qui achètent à peu près deux tiers du stock d'or de l'Inde⁸. De plus cette politique de l'or a injecté plus d'argent dans l'économie que la totalité de l'IDE que l'Inde a reçu en 2004 – en cette année les Indiens changèrent en or deux fois plus d'argent (environ 10 milliards de dollars) que le pays n'en reçut d'investisseurs étrangers. Vu que la moitié de l'épargne de l'Inde prend la forme de biens matériels, des stratégies de ce genre peuvent amener des millions de pauvres dans le système bancaire, permettre à beaucoup d'Indiens d'accéder au crédit et injecter des capitaux dans l'économie.

L'expérience indienne est un exemple de la façon dont un gouvernement peut débloquer avec succès des ressources latentes. L'Afrique devrait s'en inspirer et chercher de son côté comment introduire dans le circuit financier l'argent qui reste caché. Bien entendu, les Africains sont loin de stocker l'or comme le font les Indiens mais nombre d'entre eux ont la possession nominale des

terres qu'ils cultivent. Et c'est ici que Soto fait valoir son principal argument, à savoir que l'incapacité évidente des gens, dans le monde en développement, de s'assurer les droits de propriété est ce qui les empêche de débloquer leurs capitaux. Une structure légale qui fonctionne et soit transparente est indispensable pour que les Africains puissent convertir en nantissement leurs terres, ce qui leur permettrait d'emprunter et d'investir.

Non que les pays africains n'aient pas ces structures (souvent héritées de leur passé colonial) mais dans un environnement profondément corrompu elles sont souvent impuissantes.

L'épargne joue un rôle énorme dans la croissance d'un pays et son développement financier. L'épargne domestique est la source la plus importante du financement de l'investissement – donc de la promotion de la croissance. Regardons de nouveau le modèle de la Banque Grameen, dont l'une des composantes est l'encouragement de l'épargne parmi ses emprunteurs – en fait on attend d'eux qu'ils épargnent et investissent. Les clients de Grameen doivent économiser 0,02 dollar par semaine et l'on demande aux nouveaux membres d'acheter une action Grameen de 2 dollars : c'est de l'excellent développement financier sur une base locale.

Ce dont l'Afrique a impérieusement besoin, c'est d'innovations dans le secteur financier. Si nous sommes capables de faire marcher un homme sur la lune, nous pouvons certainement résoudre le puzzle du financement de l'Afrique, faire démarrer sa croissance économique et réduire radicalement la pauvreté. Mais la clé de tout cela, c'est l'innovation. Il s'agit de sortir du moule traditionnel et de trouver des voies nouvelles, mieux adaptées qui permettent de financer le développement de l'Afrique. On pourrait s'inspirer d'innovations qui appartiennent à

l'histoire : les banques « douces » de l'Ouest américain à l'époque de la conquête, et les banques écossaises du XVIII^e siècle. Les unes et les autres s'occupaient d'une clientèle n'offrant aucune garantie d'exclus du monde de la banque.

À l'époque de la ruée vers l'or, dans la Californie du XIX^e siècle finissant, on se serait attendu à ce que les banques solidement établies sur la côte Est ouvrent des succursales sur la côte Ouest pour répondre aux besoins de ceux qui étaient partis chercher de l'or. Les choses se sont passées autrement : on vit apparaître des structures bancaires hybrides – combinaison de capital-risque, impliquant que le prêteur escompte recevoir une portion des gains dans l'hypothèse où l'emprunteur découvrirait une mine d'or, et les pratiques de prêt traditionnelles, soit le remboursement du principal plus un intérêt fixé à l'avance (ce qui exclut toute participation dans l'entreprise projetée). Disons, pour illustrer cela, que dans une opération de capital-risque le prêteur avancerait au chercheur d'or qui ne peut offrir de garantie 1 000 dollars à investir dans l'exploration du site et le recrutement de la main-d'œuvre nécessaire et en contrepartie détiendrait une participation de 20 % dans l'entreprise, ou bien dans les profits qu'elle pourrait générer. C'est évidemment différent des pratiques traditionnelles qui reviennent à prêter une somme (1 000 dollars) à un certain taux d'intérêt. On voit que dans ce cas la plupart des emprunteurs potentiels, faute de caution à présenter, auraient été exclus du prêt. Comme beaucoup de gens en Afrique aujourd'hui, les chercheurs d'or de l'âge héroïque de l'Ouest avaient un excellent projet mais n'offraient aucune garantie susceptible d'inciter les banquiers traditionnels à leur octroyer un prêt.

La révolution financière qui eut lieu au XVIII^e siècle en Écosse a eu également un caractère innovant. En se transformant en véritables supermarchés financiers avec une panoplie complète de services (capital-risque, banque commerciale classique, banque d'investissements, banque d'affaires, etc.) les banques écossaises ont su s'adapter aux besoins de toute une gamme d'entreprises et d'entrepreneurs variés. La grande affaire des banques et de la finance, c'est le risque : l'évaluation du risque, et l'atténuation du risque bien calculé. Les spécialistes écossais de la banque l'ont parfaitement compris. Si chez un emprunteur potentiel on ne rencontrait pas le profil de risque recherché traditionnellement dans la profession (c'est-à-dire si celui-ci n'offrait ni garantie, ni caution d'aucune sorte, et que l'on pût douter de sa capacité à rembourser), plutôt que de lui fermer la porte, la banque élaborait sur mesure un instrument de prêt répondant aux risques particuliers du client. Cela pouvait impliquer de multiples permutations apportées à la formule habituelle, mais la banque ne doutait pas qu'une structure financière appropriée serait finalement trouvée.

On raconte ainsi que deux fermiers indépendants présentèrent, chacun de son côté, une demande de prêt sur leurs fermes. Prêter à chacun des fermiers individuellement se révéla impossible mais il apparut que, si les deux fermes fusionnaient et si les risques étaient mis en commun, une formule de prêt pouvait être élaborée.

C'est ce type d'innovations – micro-prêts aussi bien que structures hybrides de capital-risque (à côté des services classiques des banques) – que l'Afrique doit chercher à imiter si elle veut que ses populations entrent dans le circuit mondial de l'économie. Aucun pays n'a connu de réussite économique s'il n'a trouvé le moyen d'injecter du capital risque dans le financement de ses

UNE BANQUE POUR
petites et moyennes
qui s'imposent à l'Af

Dongo revisité

Au terme de soi
regresse. Ses finan
de l'argent qui en
étrangère (laquelle
gouvernement), le
le commerce 5
compris la micro
ments des travail
Ce portefeuille

Si Dongo veu
pement réclame
Dongo doit ces
appel à des soi
L'objectif sera
financement c

part du com
cipal), à 30 %
de capitaux
ments à l'é
utilisée. L'id
pays africain
lieu de ces

Toutefois
caines ne
Dongo pou
la mer con
plus qu'à
Nigeria et

petites et moyennes entreprises. Tel est l'impératif qui doit s'imposer à l'Afrique.

Dongo revisité

Au terme de soixante ans d'une aide mortelle, Dongo régresse. Ses finances se présentent comme suit : 75 % de l'argent qui entre dans son économie vient de l'aide étrangère (laquelle tombe en totalité dans l'escarcelle du gouvernement), les marchés de capitaux représentent 5 %, le commerce 5 %, l'investissement étranger direct (y compris la micro-finance) 5 %, et le reste vient des versements des travailleurs à l'étranger et de l'épargne locale. Ce portefeuille lui coûte cher et Dongo piétine.

Si Dongo veut survivre, le financement de son développement réclame une approche radicalement différente. Dongo doit cesser de se laisser obséder par l'aide et faire appel à des solutions financières qui ont fait leur preuve. L'objectif serait de réduire à 5 % la part de l'aide dans le financement de son développement, de porter à 30 % la part du commerce (avec la Chine comme partenaire principal), à 30 % celle de l'IDE, à 10 % celle des marchés de capitaux ; les 25 % restants viendraient des versements à l'étranger et de l'épargne domestique bien utilisée. L'idée maîtresse est qu'il faut sevrer de l'aide les pays africains et leur imposer un programme rigoureux au lieu de ces engagements qui n'engagent personne.

Toutefois, il est bien clair que toutes les nations africaines ne sont pas identiques et que ce qui convient à Dongo pourrait ne pas être adapté à des pays sans accès à la mer comme la Zambie, le Zimbabwe et le Tchad – non plus qu'à des pays riches en pétrole comme le Soudan, le Nigeria et l'Angola. Mais le point essentiel est que, pour

réussir et sortir du borbier de la pauvreté et du désespoir, tous ont besoin d'un assortiment de ces diverses solutions – et de mettre fin à leur dépendance de l'aide.

On a montré dans ce livre que cela peut se réaliser. De fait dans beaucoup de pays africains une partie des remèdes ont été appliqués mais nulle part à l'échelle nécessaire. La mise en œuvre, comme on le verra, pose maints défis mais elle n'a rien d'impossible.

La transition de l'état présent d'équilibre (à un niveau inférieur) à l'élan économique de demain demande une gestion appropriée et active, car des difficultés surgiront inévitablement. Comme on l'a vu plus haut, l'afflux de capitaux, quelle qu'en soit la source, peut entraîner l'apparition du « mal néerlandais » (même si d'après Rajan et Subramanian rien ne prouve que les versements de l'étranger affaiblissent la compétitivité des exportations). Mais la supériorité des capitaux privés sur l'aide internationale est incontestable en ce qui concerne la question de la gouvernance. Car on peut voler l'aide tous les jours, mais on ne tente l'opération qu'une fois avec le capital privé. Si l'on vole le montant d'une émission d'obligations internationales, il est certain que l'on ne pourra plus se procurer d'argent de cette manière. Les marchés de capitaux peuvent passer l'éponge, mais pas au point de se laisser duper deux fois par le même gouvernement. Et sans argent pour calmer la nervosité de ses troupes, aucun despote ne peut rester au pouvoir.

En outre, tandis que les gains du commerce se répartissent entre des milliers d'exportateurs et que les versements de l'étranger parviennent dans d'innombrables foyers, l'aide étrangère tombe presque exclusivement entre les mains des « happy few ». Très simplement, l'argent des investissements ne se vole pas si aisément.

C'est aujourd'hui l'heure de l'Afrique. Dans les cinq dernières années les nouvelles économiques et politiques ont été bonnes. Assistés en partie par les prix en flèche des matières premières, les pays africains affichent des taux de croissance robustes ; d'autre part, bien qu'encore à l'état naissant, des changements politiques positifs se manifestent d'un bout à l'autre du continent. Mais ils ne compteront guère si les propositions présentées dans ce livre, essentielles pour que la trajectoire de la croissance se déploie, ne sont pas retenues. Les occasions abondent, les perspectives d'investissement existent partout, dans tous les secteurs : agriculture, télécommunications, électricité, infrastructures, banque et finance, commerce, propriété du sol. Le contraire serait surprenant. Avec grosso modo un milliard d'habitants l'Afrique est un vaste continent qui a besoin de tout : routes, hôpitaux, écoles, aéroports, maisons, voitures, trains, avions. La demande est exorbitante, c'est l'offre qui n'est pas à la hauteur.

Dans le court terme, des forces externes comme la Chine peuvent et doivent jouer un rôle décisif dans le démarrage de la renaissance africaine. Mais les pays africains seraient avisés de se préparer à l'éventualité d'une Chine pliant bagage et se retirant du jeu : l'Afrique ne sera peut-être pas toujours la reine du bal, entourée de danseurs empressés. Les circonstances changent, telle est la réalité que les nations doivent savoir affronter : les ressources naturelles ne sont pas infinies, les prix des matières premières peuvent dégringoler. Heureusement que certains pays se prémunissent contre cette éventualité en économisant les bénéfices de cette manne.

Si on les adopte sans réserve, non seulement les stratégies préconisées par *L'Aide fatale* réussiront à inverser le courant de l'économie à court terme, mais elles sont la promesse d'une croissance durable. Or quand le gâteau de

la croissance grossit, l'assiette fiscale s'élargit également, et c'est une source précieuse de financement pour le développement.

L'atout majeur est la bonne gouvernance. Là où il y a un mauvais gouvernement, faire des affaires coûte beaucoup plus cher, et à tous les niveaux. Cela est vrai même quand les investissements sont sécurisés (c'est-à-dire garantis par un actif spécifique) puisque la prime de risque indissociable du comportement imprévisible d'un mauvais gouvernement est une menace permanente. Aussi longtemps que les questions de mauvaise gouvernance pèseront sur le continent (et dans un monde dépendant de l'aide les choses ne peuvent aller autrement) investir en Afrique aura un coût exorbitant même en tenant compte des bénéfices sociaux (tels que le transfert des compétences, l'éducation et les infrastructures). Mais avec la bonne gouvernance, qui découlera naturellement de la disparition des excès de l'aide, faire des affaires en Afrique représentera un coût et un risque bien moindres (que les investissements soient sécurisés ou non).

La condition impérative pour que la trajectoire de la croissance en Afrique prenne toute son amplitude est de débarrasser le continent de la dépendance de l'aide, qui depuis si longtemps fait obstacle à une bonne gouvernance.

7.

Faire advenir le développement

Il est grand temps de cesser de prétendre que le modèle aujourd'hui en place, le modèle du développement fondé sur l'aide, sera en mesure de générer une croissance économique durable des pays les plus pauvres du monde. C'est impossible.

La question, c'est comment obtenir que les pays africains abandonnent l'aide étrangère et adoptent les propositions de *L'Aide fatale* ? Ils peuvent y venir volontairement, comme l'Afrique du Sud et le Botswana l'ont fait, mais s'ils s'y refusent, et préfèrent la solution de l'aide, plus confortable ?

Revenons en arrière. Rappelons-nous ce jour d'août 1982 où le ministre mexicain des Affaires étrangères téléphona à la Banque mondiale, et au Trésor américain pour les informer que le Mexique serait dans l'incapacité de rembourser sa dette. Imaginons cette scène à l'envers.

Oui, que se passerait-il si, l'un après l'autre, les pays africains recevaient un coup de téléphone (avec l'accord des principaux donateurs, la Banque mondiale, les grands pays occidentaux etc.) leur annonçant que dans cinq ans exactement les robinets de l'aide seront fermés – et de façon permanente ? Sans doute y aurait-il des exceptions

pour les secours d'urgence en cas de famine et de désastres naturels, mais l'aide ne se proposerait plus de porter remède à la situation catastrophique globale de l'économie.

Que se passerait-il ?

Verrait-on des millions d'Africains mourir de faim ? Probablement pas – car la vérité est que les malheureux en Afrique ne voient de toute manière rien des flux de l'aide. Y aurait-il plus de guerres, de coups d'État, de despotes ? C'est plus que douteux. Ôtez l'aide et vous ôtez le plus gros motif de conflit. Cessera-t-on de construire des routes, des écoles, des hôpitaux ? C'est improbable.

Que pensez-vous que feraient les Africains si l'aide s'arrêtait ? Continuer comme si de rien n'était ? Trop d'Africains ont déjà touché le fond – ils sont à peine gouvernés, accablés par la pauvreté, toujours plus à la traîne du reste du monde. Ils ne sauraient descendre plus bas.

Le plus probable, dans un monde libéré de l'aide, n'est-il pas que, pour la grande majorité des Africains, la vie économique s'améliorerait, la corruption chuterait, les entrepreneurs seraient plus nombreux, le moteur de la croissance se mettrait à tourner ? Telle est l'éventualité la plus probable : que, en présence d'une véritable chance de vie meilleure pour eux, leurs enfants et les générations futures, les Africains s'en saisissent et iront de l'avant.

Si d'autres pays dans le monde en voie de développement y sont parvenus sans *aide* (s'ils ont su créer une croissance durable, accroître les revenus, arracher des milliards d'êtres humains au gouffre de la pauvreté) pourquoi l'Afrique ne le pourrait-elle pas ? Rappelez-vous qu'il y a seulement trente ans, le Malawi, le Burundi et le Burkina Faso devançaient économiquement la Chine, du

point de vue du revenu par habitant. Un retournement spectaculaire est toujours possible.

Prendre le taureau par les cornes

Comment allons-nous mettre en pratique les propositions de ce livre, et faire en sorte que l'Afrique prenne un nouveau départ économique sur une base solide ? Après le coup de téléphone il faut envisager trois étapes, d'ailleurs étroitement connectées.

D'abord élaborer un plan économique réduisant progressivement la dépendance du pays par rapport à l'aide. Dans le cas de Dongo, l'aide doit chuter de 14 % chaque année et être ramenée de 75 % (du revenu national), chiffre d'aujourd'hui, à 5 % au bout de cinq ans. La première année, Dongo ne touche donc plus que 61 % de son revenu et doit trouver ailleurs les 14 % qui lui font défaut. La seconde année, Dongo cherchera à l'extérieur 28 % de son capital financier et ainsi de suite.

Ailleurs ? C'est-à-dire dans la panoplie d'alternatives financières que nous avons signalées : commerce, IDE, marchés de capitaux, versements de l'étranger, micro-finance et épargne. On ne s'étonnera pas que les remèdes prescrits renvoient au marché car la seule théorie économique qui ait réussi à sortir les peuples de la pauvreté dans les délais les plus rapides est celle qui repose sur les mouvements de capitaux et la concurrence.

En dernière analyse chaque pays va chercher l'argent là où il lui convient de le faire. Par exemple pour la Zambie, le Kenya et l'Ouganda, dont le commerce des matières premières oriente l'économie, (c'est d'ailleurs le cas de la majorité des pays africains), l'objectif devait être de renforcer le commerce avec la Chine et les pays

émergents. Quant aux quinze pays d'Afrique qui viennent d'obtenir leur classement parmi les nations solvables, ils devraient à coup sûr songer à suivre l'exemple du Gabon et du Ghana et s'adresser aux marchés de capitaux.

Une fois que le plan de financement est en place, et que Dongo sait quelles sommes il doit se procurer, il lui faut faire preuve de prudence et ne pas vivre au-dessus de ses moyens. Comme une famille dont les revenus ont fondu, Dongo a le choix entre deux solutions : tailler dans ses dépenses ou trouver ailleurs des ressources qui préservent le niveau de la dépense. On voudrait espérer que les coupes porteront sur ce qui n'est pas essentiel, sur les frais somptuaires ou frivoles (comme palais, jets privés, razzias dans les boutiques des Champs-Élysées) plutôt que sur les écoles, les hôpitaux et l'infrastructure. Avec des formes de financement différentes, avec moins d'occasions de corruption, la construction d'écoles, d'hôpitaux et d'infrastructures reviendra moins cher de toute façon. Mais pour maintenir le train de ses dépenses, Dongo aura besoin de puiser à d'autres sources de revenu. Celles proposées par *L'Aide fatale* serviraient à cette fin et encourageraient la croissance économique tout en donnant plus d'extension aux classes moyennes soumises à l'impôt, ce qui serait bénéfique.

Bien entendu, rien ne peut empêcher un mauvais gouvernement de faire un mauvais usage de l'argent. Certains dirigeants africains ont toujours eu un penchant notoire pour les courses dans les boutiques de luxe à l'étranger (la prédilection de Grace Mugabe, la femme du président du Zimbabwe, pour le grand magasin Harrod's est bien connue), et cette tentation peut se manifester à nouveau. Mais tandis que la bourse largement ouverte de l'aide permet de se livrer à cet exercice sans contrainte, si nos dirigeants veulent utiliser à cette fin les fonds privés

dont il est ici question, ils ne s'en tireront qu'une fois. Si, par exemple, un gouvernement dérobaît le produit d'une émission d'obligations ou imposait des taxes prohibitives sur ses exportateurs, les prêteurs ne recommenceraient pas à prêter, et les exportateurs cesseraient d'exporter. Le gâteau économique qu'on aimerait se partager se réduirait de plus en plus et finirait par disparaître. On pourrait même soutenir que si Mugabe tient depuis si longtemps, c'est parce que son pouvoir s'appuie sur l'aide massive de l'étranger : rappelons qu'en 2006 300 millions de dollars lui ont été envoyés. Sans aide, Mugabe aurait sans doute disparu, et depuis longtemps. Prenons l'IDE, l'investissement direct, de la Chine en Afrique. Même si une partie importante de l'argent est volée, les Chinois exigent que les routes soient bâties, le minerai extrait. Ce n'est pas une solution idéale, mais une partie de l'argent bénéficie au pays.

La troisième étape est le renforcement des institutions. L'idée au cœur de nos propositions, c'est celle de l'obligation de rendre des comptes. Les autorités qui ont la responsabilité de fournir les biens publics et d'assurer la transparence et la bonne santé de l'environnement à l'intérieur duquel le secteur privé pourra s'épanouir doivent être tenues de rendre des comptes quand elles ne font pas leur travail. Là est le talon d'Achille de l'aide.

Dans *Wealth and Poverty*, David Landes suggère que « le gouvernement idéal du point de vue de la croissance et du développement » :

assurera les droits de propriété, pour encourager l'épargne et l'investissement, assurerait la liberté des personnes... à la fois contre les abus de la tyrannie et ...le crime et la corruption ; mettrait en vigueur les droits des contrats... garantirait la stabilité gouvernementale, sous la gouverne de règles connues du public... garantirait la

réceptivité et l'honnêteté du gouvernement, sans octroi de rentes à la faveur et à la position ; garantirait la modération, l'efficacité et l'absence de cupidité dans le gouvernement... afin que celui-ci limite les impôts et ne revendique qu'une part modeste des surplus sociaux¹.

Nous sommes loin du monde où vivent la majorité des Africains. Dans leur monde, qui est celui de la dépendance de l'aide, les gouvernements ont lamentablement échoué sur tous ces points.

Les choses sont-elles si simples que cela ? Un coup de téléphone et tout est arrangé ? Pourquoi pas ? Le développement n'est pas un processus mystérieux, et tous les éléments du programme de *L'Aide fatale* ont été mis à l'épreuve et ont conduit au succès. Les gouvernements le savent.

Le régime de l'aide, en place (sous une forme ou une autre) depuis soixante ans, a démontré qu'il est incapable de générer la croissance et d'alléger la pauvreté. Dans n'importe quel autre domaine (affaires, politique) d'aussi lamentables résultats seraient sanctionnés impitoyablement. Pourquoi n'y a-t-il pas eu de coup de téléphone ?

Qui aura le courage de faire le premier pas ?

Appliquer les propositions formulées dans *L'Aide fatale* est facile. Ce qui est nécessaire et qui fait défaut, c'est la volonté politique. Toutes les motivations politiques sont réunies pour que l'appel n'ait pas lieu.

Les donateurs occidentaux ont une industrie de l'aide à entretenir, des fermiers dont il faut calmer les esprits (ces fermiers sont vulnérables quand les barrières commerciales sont supprimées), des électeurs progressistes dont les intentions altruistes sont exigeantes – et

puis, à cause de leurs propres difficultés économiques, très peu de temps libre pour s'inquiéter du drame de l'Afrique. Pour un politicien occidental, maintenir le statu quo de l'aide est la solution la plus facile : il s'agit juste de signer un chèque.

Pour les dirigeants africains aucune raison ne les incite à abandonner le modèle de l'aide – à part celle, évidente, que s'ils y renonçaient, la position économique de leur pays s'améliorerait rapidement. Mais apprécier les perspectives économiques qu'offre un environnement d'où l'aide serait absente exige une vision désintéressée et lucide de l'avenir, et non la myopie dont souffrent tant d'hommes politiques dans le monde.

Il n'y a malheureusement qu'une poignée d'hommes politiques africains qui portent un jugement critique sur les affligeants résultats de l'aide. En septembre 2007, dans une interview donnée à la revue *Time*, Kagamé, le président du Rwanda, déclara :

Maintenant il faut poser une question à nos donateurs et partenaires qui ont tant dépensé d'argent : qu'est-ce que cet argent a changé en Afrique ? Dans les 50 dernières années vous avez dépensé 400 milliards de dollars en Afrique sous forme d'aide. Mais quels sont les résultats visibles ? Les donateurs devraient se demander : en quoi nous sommes-nous fourvoyés ou en quoi les peuples que nous aidons se sont-ils fourvoyés ? Manifestement quelqu'un a dû se tromper quelque part. Autrement il y aurait quelque chose à voir.

Les donateurs ont fait aussi beaucoup d'erreurs. Très souvent ils ont supposé que c'étaient eux qui savaient de quoi ont besoin les pays africains. Ils veulent choisir eux-mêmes où ils mettent leur argent, ils veulent diriger les opérations sans avoir à rendre de comptes. Dans d'autres cas ils se sont simplement trompés dans le choix de leurs

partenaires et l'argent se trouve perdu, et finit dans les poches de quelques individus. Nous devrions corriger cela².

Dans une veine identique, le président Wade, du Sénégal, observait en 2002 : « Je n'ai jamais vu un pays se développer grâce à l'aide et au crédit. Les pays qui ont réussi à se développer, en Europe, en Amérique, au Japon, ou certains pays asiatiques comme Taïwan, la Corée, Singapour – ont tous cru au marché. Il n'y a pas de mystère ici. L'Afrique s'est trompée de route après l'indépendance³. » Le moment est venu de corriger ce choix, sans se laisser ébranler par le battage médiatique et les plaisanteries faciles.

Les gens ordinaires en Afrique, les millions et les millions de personnes sur lesquels pèse l'écrasant fardeau de la catastrophe économique, ont de bonnes raisons de vouloir changer le régime de l'aide. Ils le feraient s'ils le pouvaient... mais ils mènent une existence précaire, toujours exposée à l'intimidation, aux punitions voire à la mort. Pour se dresser contre l'état de dépendance de l'aide, il faudrait le courage indomptable de l'homme qui en juin 1989 se dressa contre les tanks chinois sur la place de Tiananmen. Le risque est énorme et l'État omnipotent ferait échouer la rébellion.

Ne restent alors que les citoyens des pays occidentaux. Ils ont du pouvoir et pourraient tenir la clé de la réforme. Après tout, la naissance de l'AGOA est due aux 60 000 Américains ordinaires qui, dans une lettre au Congrès des États-Unis, exprimèrent leur désir de voir les pays africains jouir d'une plus grande liberté commerciale⁴. Ce genre d'activisme est hautement désirable ; cela pourrait faire démarrer le programme de développement de l'Afrique et l'orienter dans la bonne direction.

L'aide est venue et vient toujours de l'Occident et c'est à l'Occident de l'interrompre. Pourquoi l'Occident n'exige-t-il pas des changements ? C'est son argent qu'on jette par les fenêtres. Peut-être quelques voix se sont-elles élevées mais elles ont été couvertes par le vacarme déchaîné par les champions d'une certaine vision du monde, par ceux qui réclament à cor et à cri qu'on remplisse le verre de l'Afrique.

Ces gens disent que l'aide a servi – que le vrai test du succès de l'aide est le fait que des millions d'Africains seraient morts sans elle. Nous ne saurons jamais si c'est vrai (bien que nous sachions que des pays qui n'ont pas eu recours à l'aide, y compris l'Afrique du Sud et le Botswana, ont constamment obtenu de meilleurs résultats que les pays assistés) et, d'autre part, cette justification de l'aide change la règle du jeu. À l'origine l'aide n'avait pas vocation de servir d'emplâtre, ou de kit de survie pour populations moribondes. Les objectifs de l'aide, tels qu'ils ont été clairement définis par ses fondateurs dans un hôtel du New Hampshire il y a si longtemps, étaient la croissance économique durable et l'allègement de la pauvreté. C'est par rapport à ces objectifs que l'on doit juger de l'efficacité de l'aide, et selon ces critères son échec est patent.

Les sociétés occidentales ont-elles une obligation morale d'aider les pays pauvres ? Assurément le discours moral a une grande force, mais on s'attendrait à ce que les moralistes occidentaux adoptent des politiques susceptibles d'aider réellement les peuples dans le besoin au lieu de les paralyser et de les maintenir dans un état dangereux de désespoir économique. Il y a une solution que les partisans de l'aide pourraient adopter à la rigueur, ce serait une approche égalitaire des donations faites par les donateurs. Au lieu d'adresser à tel ou tel gouvernement un

chèque de 250 millions de dollars, pourquoi ne pas distribuer également cet argent entre les habitants ? Dans un pays de 10 millions de personnes (en gros la Zambie) chaque citoyen recevrait 25 dollars – soit le dixième du revenu annuel moyen des Zambiens. Dans la perspective de *L'Aide fatale* on aurait là l'équivalent d'un versement de l'étranger « façon donateur ».

Des transferts de subventions indéfinis, de quelque manière qu'on les habille, n'ont pas notre faveur. Mais on pourrait envisager certaines modalités selon lesquelles ces versements pourraient entrer dans un programme de financement réaliste si l'on y incorporait les notions de responsabilité et de remboursement.

Il vaut la peine de signaler le succès remporté par un concept appelé « transferts d'argent conditionnels ». Il s'agit de paiements faits pour motiver les pauvres à accomplir des tâches qui pourraient les aider à échapper à la pauvreté (par exemple la fréquentation régulière d'une école, l'exécution d'un travail de plusieurs heures, l'amélioration de résultats de tests, une visite au docteur). Cette idée de transferts conditionnels d'argent a rencontré beaucoup de succès dans des pays en voie de développement comme le Brésil, le Mexique, le Nicaragua et le Pérou (un programme du même genre est à l'essai dans des faubourgs de New York). Des études montrent qu'ils ont contribué à réduire la malnutrition et le travail des enfants, et à améliorer la fréquentation scolaire⁵.

Les programmes de transfert d'argent conditionnel (dans le contexte des pays en voie de développement) ont trois avantages majeurs : ils contournent le gouvernement (on évite donc la bureaucratie et la corruption) ; les paiements correspondent à une contrepartie réelle au lieu de n'en avoir aucune, comme c'est le cas si souvent avec l'aide (on attend du bénéficiaire un certain type de

comportement, certains actes, qu'il satisfasse à certains critères, autrement il n'est pas payé) ; enfin l'argent arrive dans les mains de gens qui en ont réellement besoin. Ce programme a eu un succès retentissant dans des pays en voie de développement. Pourquoi alors ne pas l'avoir étendu à toute l'Afrique ? Cela semblerait logique étant donné l'échec de l'aide de gouvernement à gouvernement.

Si on laisse de côté les considérations d'ordre moral, l'Occident a de bonnes raisons d'aider, des raisons d'intérêt national. Dans ce monde fracturé, avec l'Irak, l'Irak et l'Afghanistan, les États pauvres et fragiles de l'Afrique sont un refuge naturel pour les terroristes. Des frontières poreuses, des services de police et de sécurité impuissants, des ressources naturelles abondantes et accessibles, des populations indifférentes, et des zones de conflit étendues, c'est un terrain d'accueil idéal où prospèrent les organisations mondiales du terrorisme.

Les quatre chevaux de l'Apocalypse africaine – la corruption, la maladie, la pauvreté et la guerre – peuvent facilement franchir les frontières du continent et mettre en danger l'Occident. Oui, l'argent volé et envoyé dans des banques d'Europe peut financer des activités terroristes ; la maladie, la pauvreté et la guerre lancent des vagues de réfugiés et provoquent une immigration incontrôlée qui peut faire peser une charge excessive sur les économies occidentales.

L'Occident peut choisir d'ignorer ces faits mais, que cela lui plaise ou non, les Chinois arrivent, et c'est en Afrique que leur campagne pour la domination mondiale va trouver son assise. L'économie vient d'abord ; quand ils posséderont les banques, la terre et les ressources dans toute l'Afrique, leur croisade sera terminée. Ils auront gagné.

Que la domination chinoise soit ou non dans l'intérêt de l'Africain moyen est une question sans importance. Non que nous sous-estimions l'attachement des Africains à la liberté et aux droits de l'homme, qui est très réel. Mais dans l'immédiat une femme du Dongo rural se soucie moins des risques que courront ses libertés dans quarante ans que de la nourriture qu'elle mettra sur sa table dans les mois à venir.

L'erreur commise par l'Occident a été de donner sans rien demander en retour. Le secret du succès de la Chine est que son raid sur l'Afrique est inspiré par le sens des affaires. L'Occident a envoyé l'aide, mais ne s'est pas soucié des résultats. Cette aide a donné naissance à des élites ; la vaste majorité des populations s'est trouvée exclue de la richesse et l'instabilité politique a été la conséquence.

La Chine, elle, envoie de l'argent en Afrique et demande à en tirer profit. Et c'est pour cela que l'Afrique a des emplois, des routes, de la nourriture – qu'il y a plus d'Africains à l'aise, et que (jusqu'à présent tout au moins) on voit un semblant de stabilité politique. Car c'est l'économie qui compte. L'exemple de Singapour montre que, même sans la démocratie, la paix règne quand le citoyen moyen jouit d'un certain bien-être. En Afrique les désordres de 2008 au Kenya auraient pu durer bien plus longtemps si le Kenyan moyen ne s'était pas senti personnellement concerné par la bonne marche de l'économie. Et si la crise a quand même trop duré, c'est parce que, dans la société kenyane comme dans toute société, une fraction de la population vit encore en marge et ne tire pas parti des bénéfices de la croissance économique. Quoi qu'il en soit, la Chine progresse irrésistiblement en Afrique et l'Occident ferme les yeux à ses risques et périls.

Les formules sclérosées de la politique de développement et les vieilles institutions ont-elles un rôle à jouer ? Bien sûr : elles peuvent continuer à empêcher l'Afrique de parvenir à une croissance durable et de sortir de la pauvreté. Car ces objectifs, l'Afrique ne pourra les atteindre qu'en rompant avec le passé, en rejetant le marché faustien des politiques de l'aide, en se débarrassant des pratiques et processus sclérosés qui occupent tant de place dans le débat actuel sur le développement. Heureusement on observe quelques changements, lents, dans la bonne direction. Peut-être parce qu'elles craignent de perdre leur raison d'être dans le grand jeu du développement dont elles étaient jadis les protagonistes, les organisations internationales changent de chanson.

Ainsi, la tendance aujourd'hui est de faire une plus grande place aux vues et perspectives des spécialistes venus du tiers monde en nommant ceux-ci aux échelons supérieurs des agences de développement – ce qui est une excellente idée. En 2008, par exemple, le Banque mondiale a choisi Justin Lin Yifu comme Chef économiste (c'est en fait le numéro deux de l'organisation internationale). Ce poste revenait jusqu'alors à un Américain ou un Européen.

D'autre part des formules comme « partenariat public/privé » et « financement du développement par le capital privé » (tels les marchés de la dette et les obligations à l'usage de la diaspora) se sont introduites dans le vocabulaire des organisations : ainsi on souligne nettement le rôle du secteur privé et l'on commence à mettre en question le modèle traditionnel du développement au lieu de le perpétuer. C'est clairement un bon début. Comme sont prometteurs les milliards de dollars des spéculateurs (fonds d'investissements, banques internationales, fonds de capitaux) qui prennent la direction de l'Afrique. L'ère

des capitaux privés en Afrique ne fait que commencer ; il faut l'encourager.

Il reste beaucoup à faire pour réparer les maux précédents, pour corriger ce qui a été un désastre total et faire en sorte que la position économique de l'Afrique devienne solide. Et s'il faut féliciter les organisations et les donateurs internationaux de leur revirement idéologique, qui leur a fait rejeter les mauvaises options économiques des années 1970 pour adopter aujourd'hui une saine économie de marché, nous devons leur rappeler que, sans l'élimination de l'aide, la mise en œuvre d'un nouveau régime pour le développement ne saurait être qu'inefficace et peut même tourner au désastre.

L'impasse du développement en Afrique exige une vigilance extrême, une grande aptitude à innover, et beaucoup d'honnêteté, car il faut savoir reconnaître ce qui fonctionne – et ce qui ne fonctionne pas – en matière de développement. En tout cas il y a une certitude : l'aide n'a pas marché. Que le cycle s'arrête.

NOTES

Le meilleur moment pour planter un arbre, c'était il y a vingt ans. Le meilleur moment ensuite, c'est aujourd'hui.

Proverbe africain

TABLE

Avant-propos	11
Préface	17
Introduction	23
I. Le monde de l'aide	27
1. Le mythe de l'aide	29
2. Brève histoire de l'aide	38
3. L'aide ne marche pas	66
4. L'assassin silencieux de la croissance	93
II. Un monde sans aide	121
1. La République de Dongo	123
2. Repenser radicalement le modèle de la dépendance de l'aide	127
3. La solution : le capital	131
4. Les Chinois sont nos amis	160
5. Place au commerce	182
6. Une banque pour les exclus de la banque	199
7. Faire advenir le développement	223
Notes	239
Remerciements	249

Dans ce livre provocateur et implacablement documenté, Dambisa Moyo affirme que l'assistance financière a été et continue d'être pour une grande partie du monde en développement un total désastre sur le plan économique, politique et humanitaire.

Entre 1970 et 1988, quand le flux de l'aide à l'Afrique était à son maximum, le taux de pauvreté des populations s'est accru de façon stupéfiante: il est passé de 11 % à 66 %. Pourquoi? Adressée directement aux gouvernements, l'aide est facile à subtiliser, elle encourage la corruption à grande échelle et fragilise le pouvoir, objet des plus vives convoitises. Plus grave encore, l'aide sape l'épargne, les investissements locaux, la mise en place d'un vrai système bancaire et l'esprit d'entreprise.

Dambisa Moyo propose une série de mesures souvent assez radicales pour sortir de cette spirale. On comprend pourquoi son livre a suscité de si vives réactions et débats au Nord comme au Sud et au cœur des institutions financières nationales et internationales.



Photo D.R.

Dambisa Moyo est née et a grandi en Zambie. Elle est diplômée en économie d'Oxford et de Harvard. Elle a travaillé pour la Banque mondiale avant d'entrer chez Goldman Sachs. Le magazine Time l'a choisie parmi les femmes les plus influentes de notre époque.

Traduit de l'anglais par André Zavitew



09764544797
Avalon Didier Trémontier